Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 4 februari 2016 [1]

Mål C-165/14

Alfredo Rendón Marín

mot

Administración del Estado

(begäran om förhandsavgörande från Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien))

”Unionsmedborgarskap — Artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF — Direktiv 2004/38/EG — Uppehållsrätt för en tredjelandsmedborgare som har anmärkningar i belastningsregistret — Fader med ensam vårdnad om två minderåriga barn som är unionsmedborgare — Det första barnet är medborgare i bosättningsmedlemsstaten — Det andra barnet är medborgare i en annan medlemsstat men har alltid bott i denna stat — Nationell lagstiftning enligt vilken det inte är möjligt att bevilja uppehållstillstånd för denna släkting i rakt uppstigande led på grund av att han har anmärkningar i belastningsregistret — Vägran att bevilja uppehållsrätt kan medföra att de minderåriga barnen måste lämna Europeiska unionens territorium — Tillåtlighet — Huruvida uppehållsrätt föreligger enligt den rättspraxis som följer av domarna Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) och Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)”

och

Mål C-304/14

Secretary of State for the Home Department

mot

CS

(begäran om förhandsavgörande från Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (överinstans (avdelning för mål om invandring och asyl) i London (Förenade kungariket))

”Unionsmedborgarskap — Artikel 20 FEUF — Tredjelandsmedborgare som är underhållsskyldig för ett minderårigt barn som är unionsmedborgare — Permanent uppehållsrätt i den medlemsstat där barnet är medborgare — Brottmålsdomar mot föräldern — Beslut om avlägsnande av föräldern, vilket indirekt medför avlägsnande av den minderårige — Tvingande hänsyn till allmän säkerhet”

1 — Originalspråk: franska.

Innehållsförteckning

I – Inledning 3

II – Tillämpliga bestämmelser 3

A – Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna 4

B – Unionsrätt 4

1. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna 4

2. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt 4

3. Direktiv 2004/38 5

C – Förenade kungarikets lagstiftning 7

D – Spansk rätt 8

III – Bakgrund till de nationella målen och tolkningsfrågorna 8

A – Mål C-165/14 8

B – Mål C-304/14 10

IV – Förfarandena vid domstolen 11

V – Bedömning 11

A – Huruvida domstolen är behörig i mål C-165/14 12

B – Prövning i sak i målen C-165/14 och C-304/14 13

1. Särdragen i målen 15

2. Inledande anmärkningar 16

a) Principen för tilldelning av befogenheter inom området invandringsrätt 16

b) De slag av uppehållsrätt som domstolen tillerkänt familjemedlemmar till unionsmedborgare 17

3. Uppehållsrätt som beviljas familjemedlemmar till en unionsmedborgare i den mottagande medlemsstaten: Bedömning av situationen för Alfredo Rendón Marín och hans dotter mot bakgrund av direktiv 2004/38 18

a) Huruvida direktiv 2004/38 är tillämpligt på situationen för Alfredo Rendón Marín och hans dotter 18

b) Inverkan av anmärkningar i belastningsregistret på erkännandet av en härledd uppehållsrätt med beaktande av artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38 20

c) Slutsats i denna del avseende mål C-165/14 22

4. Uppehållsrätt som beviljas familjemedlemmar till en unionsmedborgare i den medlemsstat där unionsmedborgaren är medborgare: Bedömning av situationen för Alfredo Rendón Marín och hans barn samt situationen för CS och hennes barn 23

a) Unionsmedborgarskapet i domstolens praxis 23

b) Iakttagandet i nationell lagstiftning av uppehållsrätten för unionsmedborgare 28

5. Huruvida det är möjligt att införa begränsningar i en härledd uppehållsrätt som följer direkt av artikel 20 FEUF 32

a) Räckvidden av begreppet allmän ordning och begreppet allmän säkerhet vad gäller en uppehållsrätt som följer av artikel 20 FEUF 32

b) Bedömning av undantaget avseende allmän ordning eller säkerhet som har åberopats av Förenade kungarikets regering 35

c) Slutsats i denna del avseende mål C-165/14 38

d) Slutsats i denna del avseende mål C-304/14 38

VI – Förslag till avgörande 38

I –

II – Inledning

1. De frågor som har ställts av Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) och Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (överinstans (avdelning för mål om invandring och asyl) i London (Förenade kungariket) avser i huvudsak tolkningen av artikel 20 FEUF och denna bestämmelses tillämpningsområde, dels mot bakgrund av domarna Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) och Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), dels mot bakgrund av enbart domen Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). De faktiska omständigheterna i de båda målen avser tredjelandsmedborgare, vilka har delgetts beslut om avslag på ansökan om uppehållstillstånd i eller beslut om utvisning från den medlemsstat där deras respektive barn i låg ålder, vilka är unionsmedborgare och för vilka de är underhållsskyldiga, är bosatta och är medborgare. Dessa beslut riskerar att medföra att barnen förlorar möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer dem i kraft av deras unionsmedborgarskap. Denna risk följer av nationella åtgärder som har vidtagits mot föräldrarna, vilka är tredjelandsmedborgare, på grund av att de har anmärkningar i belastningsregistret.

2. Besluten att begära förhandsavgörande i de förevarande målen föranleder således domstolen att pröva, för det första, frågan huruvida de situationer som avses i de nationella målen omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Om denna fråga besvaras jakande har domstolen därefter att avgöra huruvida anmärkningar i belastningsregistret kan inverka på tillerkännandet av en härledd

uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38/EG.[2] Domstolen kommer även att ha tillfälle att uttala sig om huruvida det är möjligt att införa begränsningar i en uppehållsrätt som följer direkt av artikel 20 FEUF och således om räckvidden av begreppet ”allmän ordning eller säkerhet” i situationer av det slag som avses i de nationella målen.

III – Tillämpliga bestämmelser

A – *Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna*

3. I artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), föreskrivs följande:

”1. Var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.”

B – *Unionsrätt*

1. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

4. Artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), med rubriken ”Respekt för privatlivet och familjelivet”, har följande lydelse:

”Var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.”

5. I artikel 52.1 i stadgan, under rubriken ”Rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning”, anges följande:

”Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.”

2. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

6. I artikel 20.1 FEUF, genom vilken unionsmedborgarskapet införts, föreskrivs att ”[v]arje person som är medborgare i en medlemsstat” ska vara unionsmedborgare. Enligt artikel 20.2 a FEUF ska unionsmedborgarna ha ”rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier”.

2 — Europaparlamentets och rådets direktiv av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77).

7. I artikel 21.1 FEUF anges vidare att unionsmedborgarna har denna rätt ”om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen”.

3. Direktiv 2004/38

8. I artikel 2 i direktiv 2004/38, under rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. *unionsmedborgare*: varje person som är medborgare i en medlemsstat.

2. *familjemedlem:*

...

   d) de underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led, även till maken eller makan eller till sådan partner som avses i b.

3. *mottagande medlemsstat*: den medlemsstat dit unionsmedborgaren reser för att utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig.”

9. I artikel 3 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Förmånstagare”, föreskrivs följande:

”1. Detta direktiv skall tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.

2. Utan att det påverkar de berördas personliga rätt att fritt röra sig eller uppehålla sig, och i överensstämmelse med nationell lagstiftning, skall den mottagande medlemsstaten underlätta inresa och uppehåll för följande personer:

a) Alla andra familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, som inte omfattas av definitionen i artikel 2.2, om de i det land från vilket de har kommit är beroende av eller bor hos den unionsmedborgare som har primär uppehållsrätt ...

...

Den mottagande medlemsstaten skall företa en noggrann undersökning av de personliga förhållandena och motivera ett eventuellt beslut att neka dessa personer inresa till eller att uppehålla sig i den medlemsstaten.”

10. Artikel 7.1 och 7.2 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Uppehållsrätt för längre tid än tre månader”, har följande lydelse:

”1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller

b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller

c) ...

— samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten ... om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller

d) är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i a, b eller c.

2. Uppehållsrätten enligt punkt 1 skall även omfatta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat när de följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten, förutsatt att unionsmedborgaren uppfyller villkoren i punkt 1 a, 1 b eller 1 c.”

11. Artikel 27.1 och 27.2 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

”1. Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar skall inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn skall inte accepteras.”

12. I artikel 28 i direktiv 2004/38 föreskrivs följande:

”1. Innan den fattar ett beslut om utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall den mottagande medlemsstaten beakta sådana faktorer som längden av personens uppehåll inom dess territorium, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering i den mottagande medlemsstaten och banden till ursprungslandet.

2. Den mottagande medlemsstaten får inte fatta beslut om utvisning av unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, som har permanent uppehållsrätt på dess territorium, utom i de fall det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

3. Beslut om utvisning av unionsmedborgare får inte fattas, utom om beslutet grundar sig på tvingande hänsyn till allmän säkerhet såsom de definieras av medlemsstaterna, om de

a) har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren, eller

b) är underåriga, utom i de fall utvisningen är nödvändig för barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter av den 20 november 1989.”

C – Förenade kungarikets lagstiftning

13. I regulation 32.5 i gränslagen från år 2007 (UK Borders Act 2007, nedan kallad gränslagen) föreskrivs att när en person som inte är brittisk medborgare befinns vara skyldig till brott i Förenade kungariket och döms till fängelse i minst tolv månader ska Secretary of State for the Home Department (Förenade kungarikets inrikesminister) (nedan kallad inrikesministern) fatta beslut om utvisning av personen i fråga. Detta utgör en skyldighet.

14. Enligt regulation 33 i gränslagen medges undantag från denna skyldighet när utvisning i enlighet med beslutet om utvisning av den dömda personen

”a) skulle utgöra ett åsidosättande av de rättigheter som en person åtnjuter enligt [Europakonventionen], eller

b) skulle utgöra ett åsidosättande av de skyldigheter som åligger Förenade kungariket enligt [flykting]konventionen,[3] eller

c) skulle utgöra ett åsidosättande av lagöverträdarens rättigheter enligt Europeiska unionens fördrag”.

15. Enligt Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland är vissa bestämmelser i 2006 års förordning om invandring (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006), i dess lydelse från år 2012 (nedan kallad invandringsförordningen), relevanta i förevarande mål.

16. Regulation 15A(4A) i invandringsförordningen innebär genomförande av den rättspraxis som följer av domen Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). En person som uppfyller de kriterier som föreskrivs i denna regulation 15A(4A) har ”en härledd rätt att uppehålla sig i Förenade kungariket”. I regulation 15A(9) i invandringsförordningen föreskrivs emellertid att en person som normalt skulle ha en härledd uppehållsrätt enligt bland annat bestämmelserna i nämnda punkt (4A) inte har denna rätt ”när [inrikesministern] har fattat ett beslut enligt regulation [19(3)(b), 20(1) eller 20A(1)]”.

17. Enligt regulation 20(1) i invandringsförordningen får inrikesministern vägra att utfärda, återkalla eller vägra att förnya ett bevis om registrering, ett uppehållskort, ett intyg om permanent uppehållsrätt eller ett permanent uppehållskort ”om vägran eller återkallandet motiveras av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa”.

18. Enligt regulation 20(6) i invandringsförordningen ska ett sådant beslut fattas med beaktande av regulation 21 i denna.

19. Enligt Regulation 21A i invandringsförordningen ska en ändrad lydelse av del 4 i förordningen tillämpas på beslut som fattas bland annat med avseende på härledd uppehållsrätt. I regulation 21A(3)(a) i förordningen anges att del 4 ska tillämpas som om ”hänvisningar till omständigheter som motiveras av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa i enlighet med regulation 21 i stället utgör en hänvisning till en omständighet som ’bidrar till det allmänna samhällsintresset’”.

20. Enligt Förenade kungariket innebär dessa bestämmelser att det är möjligt att vägra att bevilja en härledd uppehållsrätt för en person som normalt skulle kunna ha rätt till uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF, såsom den tillämpades av domstolen i domen Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), när detta bidrar till det allmänna samhällsintresset.

3 — Konvention undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)).

D – *Spansk rätt*

21. I artikel 31.3 i lag 4/2000 om utlänningars fri- och rättigheter i Spanien och om deras integration i samhället (Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) av den 11 januari 2000 (BOE nr 10 av den 12 januari 2000, s. 1139), i dess lydelse enligt lag 2/2009 om ändring av lag 4/2000 (Ley Orgánica 2/2009 de reforma de la Ley Orgánica 4/2000) av den 11 december 2009 (BOE nr 299 av den 12 december 2009, s. 104986), som är i kraft sedan den 13 december 2009 (nedan kallad utlänningslagen), föreskrivs en möjlighet att på grund av särskilda omständigheter bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en tredjelandsmedborgare utan att det krävs att denne har visering.

22. Artikel 31.5 och 31.7 i utlänningslagen har följande lydelse:

”5. För att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning krävs att denne inte har några anmärkningar i belastningsregistret avseende brott enligt den spanska rättsordningen, vare sig i Spanien eller i de länder där han tidigare har uppehållit sig, och inte har förbjudits att resa in i de stater med vilka Spanien har ingått avtal i detta hänseende.

...

7. Inför förnyandet av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska följande granskas:

a) Anmärkningar i belastningsregistret, varvid hänsyn ska tas till förekomsten av straffeftergift, villkorlig straffeftergift eller villkorligt fängelsestraff.

b) Underlåtenhet att fullgöra skyldigheter avseende skatt och socialförsäkringsavgifter.

Inför förnyandet ska särskild hänsyn tas till om den utländska medborgaren ansträngt sig för att integreras, vilket talar för ett förnyande och vilket ska bevisas genom ett positivt utlåtande från den autonoma regionen som intygar att personen har deltagit i den undervisning som föreskrivs i artikel 2b i denna lag.”

23. I kungligt dekret 2393/2004 om godkännande av förordningen om utlänningslagen (Real Decreto 2393/2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000) av den 30 december 2004 (BOE nr 6 av den 7 januari 2005, s. 485) (nedan kallat förordningen om utlänningslagen) föreskrivs i sista meningen i punkt 4 i den första tilläggsbestämmelsen att ”[s]tatssekreteraren med ansvar för immigrations- och emigrationsfrågor kan, efter ett utlåtande från statssekreteraren med ansvar för inrikesfrågor, utfärda tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av särskilda omständigheter som inte föreskrivs i förordningen om [utlänningslagen]”.

IV – Bakgrund till de nationella målen och tolkningsfrågorna

24. De relevanta faktiska omständigheterna i de nationella målen, såsom de framgår av besluten om hänskjutande, kan sammanfattas enligt följande.

A – *Mål C-165/14*

25. Alfredo Rendón Marín är colombiansk medborgare. Han är far till två minderåriga barn som är födda i Málaga (Spanien): en pojke som har spanskt medborgarskap och en flicka som har polskt medborgarskap. Barnen har alltid bott i Spanien.

26. Av de handlingar i målet som domstolen innehar framgår att Alfredo Rendón Marín genom domstolsbeslut av den 13 maj 2009 som meddelades av Juzgado de Primera Instancia de Málaga (Spanien) fått ensam vårdnad om barnen. Det är okänt var barnens mor, som är polsk medborgare, har sitt hemvist. Enligt begäran om förhandsavgörande erhåller de båda barnen lämplig omvårdnad och skolundervisning.

27. Alfredo Rendón Marín har anmärkningar i belastningsregistret. Han har bland annat dömts till nio månaders fängelse i Spanien, vilket den 13 februari 2009 emellertid omvandlades till villkorligt fängelse med en prövotid på två år. Vid tidpunkten för beslutet om att begära ett förhandsavgörande, den 20 mars 2014, väntade han på ett beslut med anledning av en begäran om att få anmärkningarna i belastningsregistret borttagna.

28. Den 18 februari 2010 lämnade Alfredo Rendón Marín in en ansökan till generaldirektoratet för invandring vid arbetsmarknads- och immigrationsministeriet (Director General de Inmigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración) (nedan kallat generaldirektoratet för invandring) om tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av särskilda omständigheter, i enlighet med sista meningen i punkt 4 i den första tilläggsbestämmelsen till förordningen om utlänningslagen. [4]

29. Av de handlingar i målet som domstolen innehar framgår att Alfredo Rendón Maríns ansökan avslogs genom beslut av den 13 juli 2010 i enlighet med bestämmelserna i artikel 31.5 i utlänningslagen på grund av att hade anmärkningar i belastningsregistret.

30. Alfredo Rendón Marín överklagade detta beslut till Audiencia Nacional (nationell domstol, Spanien), men överklagandet avslogs genom dom av den 21 mars 2012, vilken han överklagade till Tribunal Supremo (Högsta domstolen).

31. Till stöd för sitt överklagande anförde Alfredo Rendón Marín en enda grund, som avsåg en felaktig tolkning av domarna Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) och Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), eftersom han ansåg att han enligt den rättspraxis som följer av dessa domar borde ha beviljats det ansökta uppehållstillståndet, samt åsidosättande av artikel 31.3 och 31.7 i utlänningslagen.

32. Den hänskjutande domstolen har angett att i det nationella målet skulle ett avslag på Alfredo Rendón Maríns ansökan om uppehållstillstånd i Spanien, i likhet med vad som var fallet i domarna Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) och Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) – oavsett de konkreta omständigheterna i respektive mål – innebära att han måste lämna det nationella territoriet och följaktligen Europeiska unionens territorium, vilket medför att hans båda barn, varav det ena är en spansk minderårig medborgare som är beroende av sin far, måste lämna unionens territorium, eftersom moderns bosättningsort inte är känd. [5] Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att det i förevarande fall, till skillnad från vad gällde omständigheterna i ovannämnda domar från EU-domstolen, föreligger ett lagenligt förbud mot att bevilja uppehållstillstånd när sökanden har anmärkningar i belastningsregistret i Spanien. Den hänskjutande domstolen vill följaktligen få klarhet i om nationell rätt, enligt vilken det i samtliga fall och utan möjlighet till anpassning i det enskilda fallet är förbjudet att bevilja uppehållstillstånd när vederbörande har anmärkningar i belastningsregistret i det land där uppehållstillstånd sökts, även om detta oundvikligen medför att en minderårig, som är unionsmedborgare och beroende av den som ansökt om uppehållstillstånd, förlorar sin rätt att uppehålla sig på unionens territorium, är förenlig med den åberopade praxisen från domstolen, i vilken artikel 20 FEUF har tolkats.

4 — Beträffande innehållet i denna bestämmelse, se ovan punkt 23.

5 — Det ska påpekas att Alfredo Rendón Maríns dotter, som har polskt medborgarskap, endast nämns i redogörelsen för de faktiska omständigheterna i begäran om förhandsavgörande. När det däremot gäller skälen till att Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) hänskjutit frågor till domstolen hänvisar den endast till det minderåriga barn som har spanskt medborgarskap.

33. Mot denna bakgrund beslutade Tribunal Supremo (Högsta domstolen), genom beslut av den 20 mars 2014, som inkom till domstolens kansli den 7 april 2014, att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Kan en nationell lagstiftning, enligt vilken det inte är möjligt att bevilja uppehållstillstånd till en förälder till en medborgare i Europeiska unionen, vilken är minderårig och beroende av föräldern för sin försörjning, på grund av att föräldern har anmärkningar i belastningsregistret i ansökningslandet, trots att det medför att den minderårige måste avlägsnas från Europeiska unionen, eftersom hon eller han är tvungen att följa med föräldern, anses vara förenlig med artikel 20 [FEUF], tolkad mot bakgrund av [domarna Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) och Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)]?”

B – *Mål C-304/14*

34. CS är marockansk medborgare. Hon gifte sig år 2002 i Marocko med en brittisk medborgare. I september 2003 beviljades hon visum på grund av äktenskapet och reste lagligen in i Förenade kungariket med tillåtelse att stanna där till och med den 20 augusti 2005. Den 31 oktober 2005 beviljades hon permanent uppehållstillstånd i Förenade kungariket.

35. År 2007 skiljde sig CS från sin make. De återförenades och gifte sig på nytt år 2010. Äktenskapet resulterade i en son som föddes år 2011 i Förenade kungariket. Sonen är brittisk medborgare. CS har ensam den faktiska vårdnaden om sonen.

36. Den 21 mars 2012 befanns CS skyldig till brott. Den 4 maj 2012 dömdes hon till tolv månaders fängelse.

37. Den 2 augusti 2012 underrättades CS om att hon skulle utvisas från Förenade kungariket på grund av domen. Den 30 augusti 2012 lämnade hon in en asylansökan. Ansökan granskades av den behöriga myndigheten i Förenade kungariket, inrikesministern.

38. Den 2 november 2012 frigavs CS efter avtjänat fängelsestraff och den 9 januari 2013 avslog inrikesministeriet hennes asylansökan. [6] Beslutet om att utvisa CS från Förenade kungariket till en stat som inte är medlem i unionen fattades enligt regulation 32.5 i gränslagen. CS invände mot inrikesministeriets beslut genom att utöva sin rätt till överklagande vid First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (domstol som dömer i första instans (avdelning för mål om invandring och asyl)). Den 3 september 2013 bifölls hennes överklagande av det skälet att en utvisning skulle innebära ett åsidosättande av flyktingkonventionen, artiklarna 3 och 8 i Europakonventionen och fördragen.

39. First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (domstol som dömer i första instans (avdelning för mål om invandring och asyl)) konstaterade i sitt beslut att det vid en utvisning av CS inte fanns någon annan familjemedlem i Förenade kungariket som kunde ta hand om barnet, vilket innebar att det måste följa med henne till Marocko. Med hänvisning till de rättigheter som enligt artikel 20 FEUF tillkommer CS barn i egenskap av unionsmedborgare och domen i målet Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), slog First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (domstol som dömer i första instans (avdelning för mål om invandring och asyl)) fast att [e]n medborgare i Europeiska unionen … inte under några omständigheter [kan] vara föremål för en implicit utvisning från Europeiska unionens territorium. ... Från denna skyldighet medges inte några som helst undantag, inte ens när ... föräldrarna har anmärkningar i belastningsregistret. Det aktuella utvisningsbeslutet är följaktligen inte förenligt med lagen, eftersom det innebär ett åsidosättande av de rättigheter som barnet åtnjuter enligt artikel 20 FEUF.”

6 — Beslutet avslutades med slutsatsen att CS ska utvisas på grund av brottmålsdomen.

40. Inrikesministeriet tilläts överklaga till Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (överinstans (avdelning för mål om invandring och asyl) i London). Enligt inrikesministeriet hade First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (domstol som dömer i första instans (avdelning för mål om invandring och asyl)) gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning i sin bedömning och sina slutsatser avseende samtliga de grunder på vilka den bifallit CS överklagande, inklusive bedömningen och slutsatserna avseende barnets rättigheter enligt artikel 20 FEUF, domen i målet Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) och de härledda rättigheter som tillkommer CS. Inrikesministeriet gjorde bland annat gällande att unionsrätten inte hindrar att CS utvisas till Marocko, även om detta skulle medföra att CS barn, som är unionsmedborgare, förlorade möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som är knutna till ställningen som unionsmedborgare.

41. Mot denna bakgrund beslutade Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (överinstans (avdelning för mål om invandring och asyl) i London), genom beslut av den 4 juni 2014, som inkom till domstolens kansli den 24 juni 2014, att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Utgör unionsrätten, och särskilt artikel 20 FEUF, hinder för att en medlemsstat utvisar en tredjelandsmedborgare från sitt territorium till ett tredjeland i ett sådant fall där tredjelandsmedborgaren är förälder och den person som har den faktiska vårdnaden om ett barn som är medborgare i medlemsstaten (och följaktligen unionsmedborgare) när detta skulle innebära att barnet, som är unionsmedborgare, skulle förlora möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer honom eller henne i kraft av unionsmedborgarskapet?

2) Om svaret på den första frågan är nej, under vilka omständigheter skulle en sådan utvisning vara tillåten enligt unionsrätten?

3) Om svaret på den första frågan är nej, i vilken omfattning – om någon – kan svaret på den andra frågan utläsas av artiklarna 27 och 28 i direktiv [2004/38]?”

V – Förfarandena vid domstolen

42. I mål C-165/14 har skriftliga yttranden inkommit från Alfredo Rendón Marín, den spanska, den grekiska, den franska, den italienska, den nederländska och den polska regeringen, Förenade kungarikets regering och Europeiska kommissionen, och i mål C-304/14 har skriftliga yttranden inkommit från CS, Förenade kungarikets regering, den franska och den polska regeringen samt kommissionen.

43. Genom beslut av den 2 juni 2015 hänsköt domstolen i enlighet med artikel 29.1 i sina rättegångsregler de båda målen till en och samma dömande sammansättning, stora avdelningen, och beslutade i enlighet med artikel 77 i rättegångsreglerna att hålla en gemensam muntlig förhandling i de båda målen.

44. Ombuden för Alfredo Rendón Marín, CS, den spanska, den danska och den polska regeringen, Förenade kungarikets regering och kommissionen yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 30 juni 2015.

VI – Bedömning

A – *Huruvida domstolen är behörig i mål C-165/14*

45. Av de handlingar som har ingetts till domstolen och av Alfredo Rendón Maríns och den spanska regeringens yttranden vid förhandlingen framgår att sökanden i det nationella målet ingav två nya ansökningar om tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av särskilda omständigheter till statens företrädare i Málaga efter det att överklagandet av beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd hade ogillats genom dom av den 21 mars 2012 och denna dom hade överklagats till Tribunal Supremo (Högsta domstolen), som har ingett begäran om förhandsavgörande i förevarande mål. Båda dessa ansökningar grundade sig på ett nytt skäl, det vill säga familjeband i den mening som avses i artikel 124.3[7] i den nya förordningen om utlänningslagen.[8]

46. Vad gäller den första av dessa båda ansökningar framgår det av de handlingar som domstolen innehar att den avslogs av statens företrädare i Málaga genom beslut av den 17 februari 2014 i enlighet med bestämmelserna i artikel 31.5 i utlänningslagen och artikel 128 i den nya förordningen om utlänningslagen på grund av att sökanden hade anmärkningar i belastningsregistret.[9]

47. Vad gäller den andra ansökan angav den spanska regeringen vid förhandlingen att statens företrädare i Málaga den 18 februari 2015 beviljade sökanden i det nationella målet ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Av Alfredo Rendón Maríns muntliga yttranden framgår att han erhöll detta tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av särskilda omständigheter med hänsyn till familjeband *till följd av att anmärkningarna i belastningsregistret avseende honom hade tagits bort* av den behöriga spanska myndigheten.

48. Det förefaller således som om Alfredo Rendón Marín nu har erhållit det tidsbegränsade uppehållstillstånd som han ansökt om. Även om detta inte påverkar frågan huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning, eftersom samtliga förutsättningar för att inge begäran var uppfyllda när den ingavs,[10] utan det gäller att avgöra huruvida tvisten är löst eller huruvida det fortfarande är nödvändigt att svara på tolkningsfrågan. Frågan här är således inte huruvida begäran från Tribunal Supremo kan tas upp till sakprövning,[11] utan huruvida domstolen eventuellt saknar behörighet.[12]

7 — I denna nya artikel fastställs villkoren för beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband. Det föreskrivs uttryckligen att uppehållstillstånd kan beviljas en förälder till ett minderårigt barn som är spansk medborgare, om föräldern är underhållsskyldig för barnet och bor tillsammans med det.

8 — Godkänd genom kungligt dekret 557/2011 av den 20 april 2011 om godkännande av förordningen om lag 4/2000 om utlänningars fri- och rättigheter i Spanien och om deras integration i samhället sedan denna ändrats genom lag 2/2009 (Real Decreto 557/2011 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009) (BOE nr 103 av den 30 april 2011, s. 43821).

9 — Se ovan punkt 23.

10 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i målet Djabali (C-314/96, EU:C:1997:248, punkt 16). Se även dom Djabali (C-316/96, EU:C:1998:104, punkterna 17–23). Det är *möjligt* för domstolen att i förevarande mål tillhandahålla en användbar tolkning av unionsrätten på grundval av beskrivningen av de rättsliga och faktiska omständigheterna i begäran om förhandsavgörande. Se artikel 94 i rättegångsreglerna.

11 — Beträffande skillnaden mellan dessa båda processuella frågor, se generaladvokaten Wahls förslag till avgörande i målet Gullotta och Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punkterna 16 och 22). Se även Naômé, C., *Le renvoi préjudiciel en droit européen – Guide pratique*, Larcier, Bryssel, 2010 (andra utgåvan), s. 85 och 86.

12 — Se generaladvokaten Wahls förslag till avgörande i målet Gullotta och Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punkt 17 och där angiven rättspraxis), i vilka han anger att ”domstolens behörighet [är] avgränsad genom det system för rättslig prövning som stadgas i fördragen, vilket endast är tillgängligt när de villkor som föreskrivs i de relevanta bestämmelserna är uppfyllda”.

49. Det framgår av både ordalydelsen och systematiken i artikel 267 FEUF att förfarandet med förhandsavgörande förutsätter att ett mål faktiskt är anhängigt vid den nationella domstolen och att den nationella domstolen inom ramen för detta mål kommer att fatta ett beslut med beaktande av förhandsavgörandet.[13] Att ett mål är anhängigt vid den nationella domstolen är således ett väsentligt villkor för domstolens behörighet, vilken ex officio kan, och till och med måste, pröva om detta villkor är uppfyllt.[14]

50. Såsom framgår ovan i punkt 45 beviljades uppehållstillståndet först efter det att överklagandet av beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd hade ogillats och denna dom hade överklagats till Tribunal Supremo, som har ingett begäran om förhandsavgörande till domstolen. Om det visar sig att Alfredo Rendón Marín faktiskt har erhållit det tidsbegränsade uppehållstillstånd som han ansökte om,[15] måste det anses att det nationella målet saknar föremål, eftersom Alfredo Rendón Maríns yrkanden har tillgodosetts. Även om det förefaller tveksamt att ett svar från domstolen är nödvändigt för att Tribunal Supremo ska kunna meddela sin dom, såsom krävs enligt artikel 267 FEUF, anser jag att domstolen inte slutgiltigt och enbart på grundval av uppgifter som lämnades under förhandlingen kan dra slutsatsen att det inte är nödvändigt att Tribunal Supremo fortsätter förfarandet. Tribunal Supremo behöver kanske ett svar av skäl som inte framgår av de handlingar i målet som domstolen innehar.

51. Det tycks mig därför vara lämpligt att fråga den hänskjutande domstolen om den vill vidhålla sin begäran om förhandsavgörande och om det finns skäl att anse att ett svar från domstolen fortfarande är nödvändigt för att avgöra målet. Detta tillvägagångssätt är förenligt med domstolens praxis enligt vilken en begäran om förhandsavgörande grundar sig på det behov som är knutet till den faktiska lösningen av en tvist och inte på avgivandet av rådgivande yttranden i allmänna eller hypotetiska frågor.[16]

52. För den händelse att domstolen sedan den kontaktat den hänskjutande domstolen skulle besluta att ett svar ändå är nödvändigt, behandlar jag nedan den fråga som har ställts, i den mån den hänskjutande domstolen inte återkallar den.

B – *Prövning i sak i målen C-165/14 och C-304/14*

53. De båda besluten att begära förhandsavgörande, vilka har ingetts av Tribunal Supremo (Högsta domstolen) respektive Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (överinstans (avdelning för mål om invandring och asyl) i London) avser i huvudsak tolkningen av artikel 20 FEUF och denna bestämmelses tillämpningsområde, dels mot bakgrund av domarna Zhu och Chen[17] (mål C-165/14) och Ruiz Zambrano[18] (målen C-165/14 och C-304/14), dels mot bakgrund av enbart den sistnämnda domen, med beaktande av att klagandena i de nationella målen har anmärkningar i belastningsregistret.

13 — Dom UGT-Rioja m.fl. (C-428/06–C-434/06, EU:C:2008:488, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

14 — Ibidem (punkt 40).

15 — Det ska erinras om att de förutsättningar som i artikel 267 FEUF uppställs för domstolens behörighet ska vara uppfyllda inte endast vid den tidpunkt då den nationella domstolen ställer sin fråga till domstolen, utan under hela förfarandet. Se generaladvokaten Wahls förslag till avgörande i målet Gullotta och Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punkt 19). Se artikel 100 i domstolens rättegångsregler, i vilken följande föreskrivs: ”1. En begäran om förhandsavgörande är anhängig vid domstolen intill dess att den hänskjutande domstolen har återkallat sin begäran. … 2. Domstolen får dock när som helst konstatera att förutsättningarna för dess behörighet inte längre är uppfyllda.”

16 — Se, bland annat, dom Zabala Erasun m.fl. (C-422/93–C-424/93, EU:C:1995:183, punkt 29), dom Djabali (C-314/96, EU:C:1998:104, punkt 19) och dom García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34, punkt 28).

17 — C-200/02, EU:C:2004:639.

18 — C-34/09, EU:C:2011:124.

54. Det ska inledningsvis erinras om att inom ramen för det i artikel 267 FEUF inrättade samarbetet mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, så att den kan avgöra det mål som är anhängigt vid den. I detta syfte åligger det domstolen att i förekommande fall omformulera de frågor som har ställts till den. Domstolen ska nämligen tolka alla bestämmelser i unionsrätten som de nationella domstolarna behöver tillämpa för att avgöra de mål som är anhängiga vid dem, även om dessa bestämmelser inte anges uttryckligen i de frågor som dessa domstolar har ställt. [19]

55. Även om den hänskjutande domstolen formellt sett endast har ställt frågor avseende tolkningen av artikel 20 FEUF, utgör denna omständighet inte hinder för att EU-domstolen tillhandahåller den hänskjutande domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara för att avgöra det mål som är anhängigt vid den, oberoende av om denna domstol har hänvisat till dessa i sina frågor eller inte. EU-domstolen ska härvid, av samtliga uppgifter som den hänskjutande domstolen tillhandahållit, särskilt skälen till begäran om förhandsavgörande, utläsa vilka unionsrättsliga normer som behöver tolkas, med hänsyn tagen till saken i målet. [20]

56. I förevarande fall vill den hänskjutande domstolen i mål C-165/14 få klarhet i dels huruvida direktiv 2004/38 utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en tredjelandsmedborgare som är förälder till och är underhållsskyldig för ett minderårigt barn som är unionsmedborgare och bor med föräldern i den mottagande medlemsstaten automatiskt ska nekas uppehållstillstånd när hon eller han har anmärkningar i belastningsregistret, dels huruvida artikel 20 FEUF, såsom den tolkats mot bakgrund av domarna Zhu och Chen [21] och Ruiz Zambrano, [22] utgör hinder för dessa samma nationella bestämmelser enligt vilka en tredjelandsmedborgare som är förälder till och ensam har vårdnaden om minderåriga barn som är unionsmedborgare automatiskt ska nekas uppehållstillstånd när hon eller han har anmärkningar i belastningsregistret och nämnda nekande får till följd att dessa barn måste lämna unionens territorium.

57. När det gäller mål C-304/14 har den hänskjutande domstolen ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 20 FEUF utgör hinder för att en medlemsstat från sitt territorium utvisar en tredjelandsmedborgare till ett land som inte är medlem i unionen, när denne är förälder till och ensam har den faktiska vårdnaden om ett barn som är medborgare i medlemsstaten, när detta skulle få till följd att barnet, som är unionsmedborgare, förlorar möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som det har i egenskap av unionsmedborgare.

58. Eftersom de frågor som har ställts i de båda målen är av liknande slag föreslår jag att de behandlas tillsammans. Det ska emellertid påpekas att det trots likheterna mellan de båda målen finns skillnader mellan dem och således mellan de frågor som har ställts till domstolen av Tribunal Supremo (Högsta domstolen) och Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (överinstans (avdelning för mål om invandring och asyl) i London). Det tycks mig därför lämpligt att först granska särdragen i de nationella målen innan jag går in på bedömningen av de avgörande aspekterna av de frågor som de hänskjutande domstolarna har ställt.

19 — Se, bland annat, dom Betriu Montull (C-5/12, EU:C:2013:571, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

20 — Ibidem (punkt 41 och där angiven rättspraxis).

21 — C-200/02, EU:C:2004:639.

22 — C-34/09, EU:C:2011:124.

1. Särdragen i målen

59. Gemensamt för de situationer som avses i de nationella målen är för det första att parterna i målen är tredjelandsmedborgare som är föräldrar till och ensamma har vårdnaden om unionsmedborgare i låg ålder som är bosatta i sin respektive medlemsstat. Vidare har dessa barn, som är unionsmedborgare, alltid bott i sin respektive medlemsstat. Slutligen har både Alfredo Rendón Marín och CS dömts till fängelsestraff, på nio respektive tolv månader.

60. Det finns emellertid ett antal olikheter mellan de båda nationella målen. Olikheterna utgörs bland annat av den omständigheten att ett av de berörda barnen, Alfredo Rendón Maríns dotter, är bosatt i en annan medlemsstat än den där hon är medborgare. Vidare är de nationella bestämmelser som avses av olika slag (nekat uppehållstillstånd i Spanien och beslut om utvisning i Förenade kungariket)[23] och de brott som Alfredo Rendón Marín och CS har begått är av olika grovhetsgrad (villkorligt fängelsestraff på nio månader för Alfredo Rendón Marín, medan CS har avtjänat sitt fängelsestraff på tolv månader).

61. Vad gäller *situationen för Alfredo Rendón Maríns dotter*, som är polsk medborgare men är född i Spanien och aldrig har lämnat denna medlemsstat, ska det först avgöras huruvida denna situation omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/38, såsom den grekiska, den italienska och den polska regeringen samt kommissionen har hävdat. Jag kommer att behandla denna fråga längre fram.[24]

62. När det vidare gäller *det slag av nationella bestämmelser som avses*, ska jag precisera vissa särskilda aspekter i de förevarande målen.

63. Av de handlingar som domstolen innehar i mål C-165/14 och av de uppgifter som Alfredo Rendón Marín och den spanska regeringen lämnade vid förhandlingen framgår att statens företrädare i Málaga i beslutet av den 17 februari 2014 om att neka honom uppehållstillstånd angav att han i enlighet med artikel 28.3 i utlänningslagen, jämförd med artikel 24 i förordningen om utlänningslagen, måste ”lämna Spanien inom högst femton dagar räknat från delgivningen av [beslutet om avslag på ansökan]”.

64. Den spanska regeringen har i sina skriftliga och muntliga yttranden hävdat att tillämpning av den spanska lagstiftningen i fråga och följaktligen ett förordnande om att lämna landet inte automatiskt innebär avlägsnande av en tredjelandsmedborgare som har anmärkningar i belastningsregistret. Den behöriga myndigheten måste nämligen först bevisa att den berörda personen har gjort sig skyldig till en överträdelse av utlänningslagen enligt artikel 53.1 a i den lagen och därefter inleda det påföljdsförfarande som eventuellt kan leda fram till utvisning.

65. Alfredo Rendón Marín betonade dock vid förhandlingen att en person som uppehåller sig i Spanien utan uppehållstillstånd gör sig skyldig till en överträdelse av en förvaltningsrättslig bestämmelse, för vilken påföljden kan vara utvisning.

66. Av de uppgifter som har lämnats i begäran om förhandsavgörande framgår i vart fall att avslaget på Alfredo Rendón Maríns ansökan om uppehållstillstånd i Spanien på grund av att han hade anmärkningar i belastningsregistret innebar att han måste lämna landet och följaktligen unionen, vilket betydde att även hans två barn måste lämna unionen.

23 — Vad gäller CS situation ska det påpekas att hon reste in lagligen till Förenade kungariket med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i egenskap av maka till en brittisk medborgare. Hon har senare erhållit permanent uppehållstillstånd i denna medlemsstat.

24 — Se nedan punkterna 81–88.

67. Vad gäller mål C-304/15 ska det påpekas att enligt lagstiftningen i Förenade kungariket är inrikesministeriet, som den hänskjutande domstolen har påpekat, skyldigt att fatta ett beslut om utvisning av en icke-brittisk medborgare som befunnits vara skyldig till ett brott och som dömts till minst tolv månaders fängelse. [25]

68. Vad slutligen gäller *grovhetsgraden* hos de brott som Alfredo Rendón Marín och CS gjort sig skyldiga till bör nedanstående påpekanden göras.

69. Vad gäller mål C-165/14 framgår det av begäran om förhandsavgörande att den ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av särskilda omständigheter som ingetts av Alfredo Rendón Marín avslogs av generaldirektoratet för invandring i enlighet med bestämmelserna i artikel 31.5 i utlänningslagen *på grund av att han hade anmärkningar i belastningsregistret*. Det fängelsestraff på nio månader som Alfredo Rendón Marín dömts till har emellertid, såsom framgår ovan i punkt 27, omvandlats till villkorligt fängelse och han kommer inte att avtjäna straffet. Vid tidpunkten för begäran om förhandsavgörande väntade han dessutom på ett beslut från den behöriga myndigheten avseende ansökan om att anmärkningarna i belastningsregistret skulle tas bort. [26]

70. Vad gäller mål C-304/14 har CS till skillnad från Alfredo Rendón Marín befunnits skyldig till brott för vilket hon har dömts till tolv månaders fängelse, vilket hon har avtjänat. På grund av denna dom och eftersom hon inte är brittisk medborgare, har beslut dessutom fattats om att hon ska utvisas från Förenade kungariket. [27]

71. Med hänsyn till särdragen i de båda målen bör det först klargöras huruvida situationen för Alfredo Rendón Marín och hans barn samt situationen för CS och hennes barn omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Om denna fråga besvaras jakande, kommer jag att granska det särskilda problem som de hänskjutande domstolarna har anfört, det vill säga att Alfredo Rendón Marín och CS har anmärkningar i belastningsregistret och inverkan av detta på erkännandet av deras uppehållsrätt.

2. Inledande anmärkningar

72. Vad gäller de båda nationella målen ankommer det på domstolen att tolka unionsrätten i syfte att pröva huruvida den nationella lagstiftningen i fråga är förenlig med unionsrätten vad gäller situationer som avser dels rätten för minderåriga unionsmedborgare som alltid har varit bosatta i sin respektive medlemsstat att vara bosatta i unionen och följaktligen uppehållsrätten för deras föräldrar som är tredjelandsmedborgare och ensamma har vårdnaden om dem, dels möjligheten för en medlemsstat att neka uppehållstillstånd för eller besluta om utvisning av sådana tredjelandsmedborgare på grund av att de har anmärkningar i belastningsregistret.

73. Jag kommer först att kortfattat behandla principen för tilldelning av befogenheter inom området invandringsrätt innan jag granskar de slag av uppehållsrätt som domstolen tillerkänt familjemedlemmar till unionsmedborgare.

a) Principen för tilldelning av befogenheter inom området invandringsrätt

74. På området med frihet, säkerhet och rättvisa har unionen enligt artikel 4.2 j FEUF delad befogenhet med medlemsstaterna. Syftena och de närmare villkoren för utövande av denna befogenhet fastställs i avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget. I artikel 67 FEUF föreskrivs att unionen ska utarbeta en gemensam politik för bland annat invandring som grundar sig på solidaritet mellan medlemsstaterna

25 — Se även punkt 13 ovan.

26 — Se ovan punkterna 46 och 47.

27 — Beträffande skyldigheten att fatta ett utvisningsbeslut, se ovan punkterna 13 och 67.

och som är rättvis för medborgare i tredjeländer. Vid antagande av de åtgärder som föreskrivs i artikel 79.2 FEUF tillämpas således det ordinarie lagstiftningsförfarandet.[28] Utövandet av unionens befogenhet har dock, med iakttagande av subsidiaritetsprincipen, företräde framför medlemsstaternas befogenhet. Medlemsstaterna avstår således från sin egen befogenhet vid ingripande från unionen. Eftersom unionens befogenhet i frågor som rör invandring är en harmoniserande befogenhet, varierar företrädesrätten beroende på unionsåtgärdens exakta omfattning och intensitet.[29] Gemensamma regler antas således genom direktiv som medlemsstaterna är skyldiga att införliva, men de kan själva lagstifta om frågor som inte omfattas av dessa direktiv och de har även möjlighet att göra undantag från de gemensamma reglerna, i den mån detta tillåts enligt direktiven. Under dessa omständigheter behåller medlemsstaterna i princip sina befogenheter inom området invandring.

75. När det däremot gäller situationer som avser rätten att fritt röra sig och uppehålla sig enligt unionsrätten kan medlemsstaterna, trots sitt utrymme för skönsmässig bedömning i frågor som rör invandring, inte påverka tillämpningen av bestämmelserna om unionsmedborgarskap eller rörelsefrihet, inte ens när dessa bestämmelser inte endast rör situationen för unionsmedborgare utan även för familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare.

b) De slag av uppehållsrätt som domstolen tillerkänt familjemedlemmar till unionsmedborgare

76. Det ska preciseras att domstolen, bland annat på grundval av fördragen, i sin praxis har erkänt tre slag av uppehållsrätt för familjemedlemmar till unionsmedborgare.

77. Vad gäller de båda första slagen av uppehållsrätt beviljas uppehållsrätten för familjemedlemmar till unionsmedborgare *i den stat där unionsmedborgaren är medborgare*.[30] Det första slaget av uppehållsrätt är rätten till familjeåterförening som gäller för medborgare när dessa före eller samtidigt med familjemedlemmar har utövat sin rätt till fri rörlighet. Denna uppehållsrätt har sin grund i förbudet mot hinder för den fria rörligheten.[31] Det andra slaget av uppehållsrätt följer av den ändamålsenliga verkan av artikel 20 FEUF och syftar till att förhindra att medborgare förlorar möjligheten att åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer dem i kraft av unionsmedborgarskapet.[32] Det rör sig om undantagsfall.[33]

78. Vad gäller det tredje slaget av uppehållsrätt beviljas det för familjemedlemmar till unionsmedborgare *i den mottagande medlemsstaten*.[34] Domstolen har slagit fast att en medborgare i unionen som aldrig har lämnat en medlemsstat kan göra gällande de rättigheter som följer av fördraget om han är medborgare i en annan medlemsstat.[35] Domstolen har grundat denna uppehållsrätt på den ändamålsenliga verkan av unionsmedborgarens uppehållsrätt.[36]

28 — Denna artikel avser såväl olaglig som laglig invandring.

29 — I protokoll nr 25 om utövandet av delade befogenheter anges att ”[n]är unionen vidtar åtgärder på ett visst område ska … tillämpningsområdet för detta befogenhetsutövande endast omfatta de delar som styrs av unionsakten i fråga och således inte omfatta hela området”.

30 — Se mitt förslag till avgörande i målet McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:345).

31 — Se dom Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), dom Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434), dom Eind (C-291/05, EU:C:2007:771) och dom McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:2450).

32 — Se dom Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

33 — Beträffande detta slag av undantagssituationer, se dom McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 47), dom Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punkt 71), dom Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 64), dom Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punkt 71), och dom Alokpa och Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 32).

34 — Denna uppehållsrätt har beviljats föräldrar till en unionsmedborgare i låg ålder när dessa i princip inte kunde göra gällande att de var underhållsberättigade släktingar i uppstigande led, eftersom de inte uppfyllde de villkor för uppehållsrätt som föreskrivs i direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning (EGT L 180, s. 26; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 58) (vilket har ersatts och upphävts genom direktiv 2004/38). Se dom Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkterna 43–46).

35 — Se dom Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639). Se även dom Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539).

36 — Se dom Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 45). Se även dom Alokpa och Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 28).

79. Det ska betonas att i de förevarande målen avses endast det andra och det tredje slaget av uppehållsrätt som nämnts ovan. [37]

80. Mot bakgrund av denna rättspraxis kommer jag nu att undersöka huruvida situationen för Alfredo Rendón Marín och hans båda barn samt situationen för CS och hennes barn omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, särskilt fördragets bestämmelser om unionsmedborgarskap.

3. Uppehållsrätt som beviljas familjemedlemmar till en unionsmedborgare i den mottagande medlemsstaten: Bedömning av situationen för Alfredo Rendón Marín och hans dotter mot bakgrund av direktiv 2004/38

81. Fri rörlighet för personer är en av de grundläggande friheterna på den inre marknaden, vilken omfattar ett område utan inre gränser, där denna frihet säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördraget. [38]

82. Rätten för personer att röra sig fritt innebär att en medborgare i en medlemsstat, som således är unionsmedborgare, får förflytta sig utanför sin egen medlemsstat. I de förevarande målen har emellertid varken Alfredo Rendón Maríns barn, varav det ena är spansk medborgare och det andra är polsk medborgare, eller CS barn, som är brittisk medborgare, passerat någon gräns. Dessa båda mål avser följaktligen i princip inte en unionsmedborgares rätt att fritt röra sig från en medlemsstat till en annan. Direktiv 2004/38 är tillämpligt på varje unionsmedborgare som ”reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på [deras] familjemedlemmar”. Direktiv 2004/38 är således i princip inte tillämpligt på situationen för Alfredo Rendón Marín och hans son, som är spansk medborgare, eller CS och hennes barn, som är brittisk medborgare.

83. Den spanska, den grekiska, den italienska och den polska regeringen samt kommissionen anser emellertid att situationen för Alfredo Rendón Maríns minderåriga dotter, som är polsk medborgare och uppehåller sig i en medlemsstat där hon inte är medborgare, omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/38. Denna situation kan likställas med den som avsågs i målet Zhu och Chen. [39]

84. Det ska följaktligen med hänsyn till omständigheterna i målet C-165/14 granskas huruvida ett barn i låg ålder som är unionsmedborgare och uppehåller sig i en medlemsstat där det inte är medborgare uppfyller villkoren i direktiv 2004/38.

a) Huruvida direktiv 2004/38 är tillämpligt på situationen för Alfredo Rendón Marín och hans dotter

85. Enligt skäl 3 i direktiv 2004/38 syftar direktivet till att förenkla och stärka rätten att fritt röra sig och uppehålla sig för alla unionsmedborgare. Utgångspunkten för att avgöra om en uppehållsrätt kan grunda sig på detta direktiv är artikel 3 i direktivet, som har rubriken ”förmånstagare”. I artikel 3.1 fastställs att direktivet ska tillämpas bland annat på alla unionsmedborgare som ”uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på [deras] familjemedlemmar”. Det står klart att denna situation motsvarar situationen för Alfredo Rendón Maríns dotter, som uppehåller sig i Spanien, som är en annan medlemsstat än den hon är medborgare i.

37 — Se ovan punkterna 77 och 78.

38 — Se skäl 2 i direktiv 2004/38.

39 — C-200/02, EU:C:2004:639.

86. I domen i målet Zhu och Chen [40] ansåg domstolen att situationen för ett barn i späd ålder, som var unionsmedborgare och uppehöll sig i en annan medlemsstat än den där det var medborgare, men inte hade utövat sin rätt till fri rörlighet, ändå omfattades av tillämpningsområdet för unionsrättens bestämmelser om fri rörlighet för personer, [41] särskilt bestämmelserna i direktiv 90/364, vilket har ersatts och upphävts genom direktiv 2004/38. I sitt resonemang betonade domstolen att situationen för en medborgare i en medlemsstat som är född i den mottagande medlemsstaten och som inte har utnyttjat rätten till fri rörlighet inte endast av denna anledning kan liknas vid en rent intern situation där nämnda medborgare förlorar möjligheten att åberopa unionsbestämmelserna om fri rörlighet och rätten att uppehålla sig för personer. [42] Domstolen konstaterade även att den rätt att uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium som föreskrivs i artikel 21.1 FEUF direkt tillerkänns varje unionsmedborgare enligt en klar och precis bestämmelse i fördraget. [43]

87. Alfredo Rendón Maríns dotter har således, redan på grund av att hon är medborgare i en medlemsstat och därmed även unionsmedborgare, rätt att åberopa artikel 21.1 FEUF. Enligt domstolen är emellertid denna rätt för unionsmedborgare att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium föremål för begränsningar och villkor enligt fördraget och de bestämmelser som utfärdats för dess genomförande. [44] Tillämpningen av dessa begränsningar och villkor ska ske med iakttagande av de begränsningar som följer av unionsrätten och i enlighet med dess allmänna principer, särskilt proportionalitetsprincipen. [45]

88. Under dessa omständigheter anser jag att artikel 21.1 FEUF och direktiv 2004/38 i princip ger Alfredo Rendón Maríns dotter rätt att uppehålla sig i Spanien. Dock måste det även kontrolleras huruvida Alfredo Rendón Marín, som är tredjelandsmedborgare, kan göra gällande en uppehållsrätt i egenskap av släkting i rakt uppstigande led.

89. Alfredo Rendón Marín kan beviljas en härledd uppehållsrätt endast om hans dotter, en minderårig unionsmedborgare, uppfyller villkoren i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38. [46] I denna bestämmelse föreskrivs särskilt att unionsmedborgaren för egen och sina familjemedlemmars räkning ska ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

90. Det ska härvid för det första erinras om att domstolen tidigare har slagit fast att även om unionsmedborgaren måste ha tillräckliga tillgångar, uttrycks i unionsrätten inget krav på tillgångarnas ursprung. Tillgångarna kan således exempelvis komma från en tredjelandsmedborgare som är förälder till de aktuella unionsmedborgarna som är barn i låg ålder. [47] Domstolen har följaktligen slagit fast att ”en minderårig unionsmedborgares uppehållsrätt skulle förlora all ändamålsenlig verkan om denna medborgares förälder, oavsett om föräldern är medborgare i en medlemsstat eller i ett tredjeland, som har den faktiska vårdnaden om unionsmedborgaren inte tilläts att uppehålla sig tillsammans med

40 — C-200/02, EU:C:2004:639.

41 — Ibidem (punkterna 19, 20 och 25–27). Det ska erinras om att domstolen i sin dom i målet Baumbast och R (C-413/99, EU:C:2002:493, punkt 75) redan tidigare hade slagit fast att ”när ett barn enligt artikel 12 i [rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33)] har rätt att bosätta sig i en medlemsstat för att följa den allmänna skolundervisningen där skall den bestämmelsen tolkas så att oavsett dennes nationalitet har den förälder som handhar ansvaret för barnets dagliga omvårdnad rätt att bosätta sig tillsammans med barnet för att underlätta utövandet av barnets rätt, även om föräldrarna under vistelsen i värdlandet skilt sig eller den förälder som är unionsmedborgare inte längre är att anse som migrerande arbetstagare i värdlandet”.

42 — Dom Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 19).

43 — Ibidem (punkt 26).

44 — Ibidem (punkt 26).

45 — Se, bland annat, dom Baumbast och R (C-413/99, EU:C:2002:493, punkt 91).

46 — Av de handlingar i målet som domstolen innehar framgår att Alfredo Rendón Maríns dotter är född i Spanien år 2003. Jag kan således inte utesluta att hon inte har erhållit permanent uppehållsrätt i denna medlemsstat i enlighet med artikel 16.1 i direktiv 2004/38. I det fallet är, såsom den polska regeringen helt korrekt har påpekat, hennes uppehållsrätt inte underkastad villkoren i kapitel III i direktivet och således inte villkoren i dess artikel 7.1 b.

47 — Dom Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 30) och dom Alokpa och Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 27).

unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten. Möjligheten för ett barn i låg ålder att *utöva* uppehållsrätten förutsätter nämligen med nödvändighet att barnet har rätt att åtföljas av den person som har den faktiska vårdnaden om det och följaktligen att denna person kan bo tillsammans med barnet i den mottagande medlemsstaten under den tid som barnet uppehåller sig där”.[48] Domstolen har således ansett att när det av artikel 21 FEUF och direktiv 2004/38 följer en rätt att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten för ett barn i låg ålder som är medborgare i en annan medlemsstat och uppfyller villkoren i artikel 7.1 b i direktivet har således även den förälder som har den faktiska vårdnaden över denna medborgare enligt samma bestämmelser rätt att uppehålla sig med barnet i den mottagande medlemsstaten.[49]

91. I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att barnen erhåller lämplig omvårdnad och lämplig skolundervisning. Det förefaller således som om deras far sörjer för deras uppehälle på lämpligt sätt. Den spanska regeringen angav dessutom vid förhandlingen att Alfredo Rendón Marín har en sjukförsäkring för sig och sina barn i enlighet med spansk lagstiftning. Med detta sagt ankommer det på den hänskjutande domstolen att fastställa huruvida Alfredo Rendón Maríns dotter själv, eller genom sin far, har tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring i den mening som avses i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38.

92. Under dessa omständigheter anser jag att situationen för Alfredo Rendón Marín och hans dotter i princip omfattas av tillämpningsområdet för artikel 21 FEUF och direktiv 2004/38.

b) Inverkan av anmärkningar i belastningsregistret på erkännandet av en härledd uppehållsrätt med beaktande av artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38

93. Det ska nu granskas huruvida Alfredo Rendón Maríns härledda uppehållsrätt kan begränsas genom en bestämmelse av det slag som avses i det nationella målet, enligt vilken det, för erhållande av ett uppehållstillstånd, *automatiskt* krävs att vederbörande inte har några anmärkningar i belastningsregistret i Spanien eller i de länder där han tidigare har uppehållit sig.

94. Jag anser inte det, och detta av nedanstående skäl.

95. Enligt fast rättspraxis utgör varje begränsning av rätten att röra sig och uppehålla sig ett undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet för personer som ska tolkas restriktivt och vars räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat.[50] För att unionsrätten inte ska utgöra hinder för avslag på Alfredo Rendón Maríns ansökan om uppehållstillstånd måste den bestämmelse som avses i det nationella målet följaktligen vara förenlig med de begränsningar och villkor som fastställts av unionslagstiftaren.

48 — Dom Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 45) och dom Alokpa och Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 28). Min kursivering.

49 — Dom Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkterna 46 och 47) och dom Alokpa och Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 29).

50 — Se, bland annat, dom van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punkt 18), dom Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, punkt 6), dom Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punkt 27), dom Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 33), dom Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, punkt 23), dom Orfanopoulos och Oliveri (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkterna 64 och 65), dom kommissionen/Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, punkt 45), dom kommissionen/Tyskland (C-441/02, EU:C:2006:253, punkt 34) och dom kommissionen/Nederländerna (C-50/06, EU:C:2007:325, punkt 42).

96. När det för det första gäller huruvida undantag kan göras från uppehållsrätten för Alfredo Rendón Marín ska det påpekas att domstolen systematiskt har erinrat om bestämmelserna i artikel 27 i direktiv 2004/38.[51] I artikel 27.1 föreskrivs att medlemsstaterna får begränsa den fria rörligheten och friheten att uppehålla sig för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Sådana undantag är emellertid strikt reglerade. I artikel 27.2 första stycket i direktiv 2004/38 anges att för att de ska vara berättigade måste åtgärder som begränsar den fria rörligheten och friheten att uppehålla sig för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, bland annat åtgärder som vidtas av hänsyn till allmän ordning, överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende.[52] I denna bestämmelse föreskrivs även att förekomsten av tidigare straffdomar inte i sig kan utgöra skäl för sådana åtgärder. I artikel 27.2 andra stycket i samma direktiv fastställs att den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.[53] I denna bestämmelse preciseras att motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn inte ska accepteras.[54]

97. Det tycks mig som om de villkor som angetts ovan i punkterna 95 och 96 inte är uppfyllda i Alfredo Rendón Maríns fall. Det ska påpekas att för att erhålla ett ursprungligt uppehållstillstånd krävs det, enligt de bestämmelser som avses i det nationella målet, *automatiskt* och utan möjlighet till anpassning att vederbörande inte har några anmärkningar i belastningsregistret i Spanien eller i de länder där han tidigare har uppehållit sig.

98. Såsom angetts ovan i punkt 69 framgår det av begäran om förhandsavgörande att Alfredo Rendón Maríns ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av särskilda omständigheter avslogs i enlighet med dessa bestämmelser, på grund av att han hade anmärkningar i belastningsregistret. Uppehållstillstånd nekades således automatiskt utan att man beaktade sökandens särskilda situation, det vill säga utan att bedöma vare sig hans personliga beteende eller den eventuella fara som han kunde utgöra för den allmänna ordningen och säkerheten. Den polska regeringen har i sina skriftliga yttranden även påpekat att det inte finns några uppgifter i beslutet om hänskjutande som tyder på att dessa omständigheter har granskats och utvärderats.

99. Vad gäller bedömningen av de relevanta omständigheterna ska det påpekas att det av de handlingar i målet som domstolen innehar framgår att Alfredo Rendón Marín har dömts för ett brott som begicks år 2005. Denna tidigare brottmålsdom kan inte ensam motivera ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, förutom om hans personliga beteende ”utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär” utgör ”ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse”.[55]

51 — Se kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (KOM(2008) 840 slutlig, s. 8), i vilken det anges att ”[i] kapitel VI i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna har rätt att vägra inresa för eller utvisa [unions]medborgare och deras familjemedlemmar, vilket dock omfattas av stränga materiella skyddsklausuler och rättssäkerhetsgarantier för att säkra en rättvis balans mellan medlemsstaternas och [unions]medborgarnas intressen.” När det särskilt gäller nekad inresa till en medlemsstat för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare, se dom kommissionen/Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, punkterna 43 och 45).

52 — Se, bland annat, dom Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, punkt 6) och dom kommissionen/Tyskland (C-441/02, EU:C:2006:253, punkt 93).

53 — Se, bland annat, dom Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punkt 28), dom Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 35), dom Orfanopoulos och Oliveri (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 66) och dom Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, punkt 23).

54 — Se dom Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, punkt 7).

55 — Se, bland annat, dom Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punkt 28), dom Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 35), dom Orfanopoulos och Oliveri (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 66) och dom Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, punkt 23). Det ska erinras om att alla dessa kriterier är kumulativa. Se meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38 (KOM(2009) 313 slutlig, s. 11).

100. Domstolen har dessutom slagit fast att villkoret avseende förekomsten av ett faktiskt hot i princip måste vara uppfyllt vid den tidpunkt då åtgärden i fråga vidtas,[56] vilket inte förefaller vara fallet här. Den omständigheten att den påföljd som Alfredo Rendón Marín dömdes till omvandlades till villkorligt fängelse föranleder mig att tro att han inte har avtjänat sitt straff.

101. När det för det andra gäller en eventuell utvisning av Alfredo Rendón Marín ska det erinras om nödvändigheten av att dels beakta de grundläggande rättigheter vars efterlevnad domstolen ska säkerställa, i synnerhet rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, vilken fastställs i artikel 7 i stadgan och artikel 8 i Europakonventionen,[57] dels iaktta proportionalitetsprincipen.

102. För att bedöma om en utvisningsåtgärd är proportionerlig i förhållande till det legitima mål som eftersträvas, i förevarande fall att skydda den allmänna ordningen och säkerheten, måste man således beakta kriterierna i artikel 28.1 i direktiv 2004/38, det vill säga hur länge personen har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering i den mottagande medlemsstaten och banden till ursprungslandet. Det förefaller mig viktigt att även brottets allvar bedöms med iakttagande av proportionalitetsprincipen.

103. Det ska slutligen påpekas att enligt skäl 23[58] i direktiv 2004/38 finns det ett särskilt behov av skydd för personer som verkligen har integrerats i den mottagande medlemsstaten.

104. Mot bakgrund av det ovan anförda drar jag slutsatsen att villkoren för tillämpning av det undantag avseende allmän ordning eller säkerhet som föreskrivs i direktiv 2004/38, såsom de har tolkats av domstolen, inte är uppfyllda och att detta undantag i förevarande fall inte kan ligga till grund för en sådan begränsning av uppehållsrätten som följer av de bestämmelser som avses i det nationella målet. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva detta mot bakgrund av allt det ovan anförda.

c) Slutsats i denna del avseende mål C-165/14

105. På grundval av samtliga ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen slår fast att direktiv 2004/38 är tillämpligt på situationen för Alfredo Rendón Marín och hans dotter, som är polsk medborgare. Artikel 21 FEUF och direktiv 2004/38 ska följaktligen tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en tredjelandsmedborgare som är förälder till och är underhållsskyldig för ett minderårigt barn som är unionsmedborgare och bor med honom i den mottagande medlemsstaten automatiskt ska nekas uppehållstillstånd när han har anmärkningar i belastningsregistret.

56 — Se, bland annat, dom Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 28) och dom kommissionen/Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, punkt 44).

57 — Se, för ett liknande resonemang, dom Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 52).

58 — I nämnda skäl anges att ”[u]tvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet är en långtgående åtgärd, som allvarligt kan skada personer som, efter att ha utnyttjat de rättigheter och friheter som de erhåller genom fördraget, verkligen har integrerats i den mottagande medlemsstaten”.

4. Uppehållsrätt som beviljas familjemedlemmar till en unionsmedborgare i den medlemsstat där unionsmedborgaren är medborgare: Bedömning av situationen för Alfredo Rendón Marín och hans barn samt situationen för CS och hennes barn

106. Enligt min mening omfattas situationen för Alfredo Rendón Marín och hans dotter, som är polsk medborgare, av tillämpningsområdet för direktiv 2004/38. För det fallet att den hänskjutande domstolen vid prövningen av de villkor som fastställs i direktivet emellertid skulle komma fram till slutsatsen att villkoren inte är uppfyllda, ska jag emellertid bedöma situationen för Alfredo Rendón Marín och hans barn mot bakgrund av den princip som fastställts i domen Ruiz Zambrano,[59] samtidigt som jag bedömer situationen för CS och hennes barn.

a) Unionsmedborgarskapet i domstolens praxis

107. Enligt artikel 20 FEUF tillerkänns varje person som är medborgare i en medlemsstat även unionsmedborgarskap,[60] vilket innebär att medborgarskap i en medlemsstat är en förutsättning för att åtnjuta ställningen som unionsmedborgare. Alltsedan ställningen som unionsmedborgare infördes i fördragen[61] åtnjuts den av samtliga medborgare i medlemsstaterna.[62] Den har således legitimerat processen för europeisk integration genom att medborgarnas deltagande förstärkts.[63] Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att ställningen som unionsmedborgare är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare.[64]

108. Den grundläggande friheten att röra sig och uppehålla sig i hela unionen är knuten till ställningen som unionsmedborgare.[65] I egenskap av en ”personlig ställning med gränsöverskridande räckvidd” har den skapat de nödvändiga förutsättningarna för ett ömsesidigt erkännande av, och således ömsesidig kunskap om, medlemsstaternas samhällen och deras medborgare,[66] som utvecklas inom den särskilda ram som utgörs av de konkreta förbindelser som medlemsstaternas medborgare har med de nationella myndigheterna.[67] Det är just dessa förbindelser som har gjort det möjligt för berörda medborgare att

59 — C-34/09, EU:C:2011:124.

60 — Dom D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punkt 27) och dom Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 40).

61 — Vad gäller domstolens konstaterande i domen Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31) har generaladvokaten Sharpston ansett att ”[d]etta uttalande [har] lika stor och långtgående betydelse som tidigare milstolpar i domstolens rättspraxis. Faktum är att domstolens beskrivning av unionsmedborgarskap i domen i målet Gryzelczyk [(C-184/99, EU:C:2001:458)] enligt min uppfattning skulle kunna ha lika stor betydelse som domstolens inflytelserika uttalande i domen i målet Van Gend en Loos [(26/62, EU:C:1963:1)] att ’gemenskapen utgör en ny rättsordning inom folkrätten till vars förmån staterna ... har inskränkt sina suveräna rättigheter och som inte enbart medlemsstaterna utan även dessas medborgare lyder under’.” Se generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande i målet Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punkt 68).

62 — Se, beträffande unionsmedborgarskapets räckvidd efter Maastrichtfördraget, O’Leary, S., *The evolving Concept of Community Citizenship, From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, Haag, London, Boston (Kluwer), 1996.

63 — Se mitt förslag till avgörande i målet McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:345, punkterna 39 och 40).

64 — Se, bland annat, dom Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31), dom D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punkt 28), dom Baumbast och R (C-413/99, EU:C:2002:493, punkt 82), dom Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punkt 22), dom Orfanopoulos och Oliveri (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 65), dom Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, punkt 16), dom Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 25), dom Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, punkt 31), dom kommissionen/Österrike (C-147/03, EU:C:2005:427, punkt 45), dom Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, punkt 15), dom Spanien/Förenade kungariket (C-145/04, EU:C:2006:543, punkt 74), dom kommissionen/Nederländerna (C-50/06, EU:C:2007:325, punkt 32), dom Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, punkt 69), dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), dom Prinz och Seeberger (C-523/11 och C-585/11, EU:C:2013:524, punkt 24) och dom Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 21).

65 — Se, för ett liknande resonemang, Lenaerts, K. och Gutièrrez-Fons, J.A., ”Ruiz-Zambrano (C-34/09) o de la emancipación de la Ciudadanía de la Unión de los límites inherentes a la libre circulación”, *Revista española de derecho europeo*, nr 40, 2011, s. 493–521, s. 518.

66 — Unionsmedborgarskapet ” förutsätter att det föreligger en anknytning av politisk art mellan unionsmedborgarna, även om det inte rör sig om anknytning som avser tillhörighet till ett folk. Denna politiska anknytning enar tvärtom de europeiska folken. Den bygger på deras ömsesidiga åtagande att öppna sina respektive politiska gemenskaper för andra unionsmedborgare och att skapa en ny form av medborgerlig och politisk solidaritet på europeisk nivå. Den kräver inte att det finns ett folk, men grundar sig på förekomsten av ett europeiskt politiskt område, från vilket rättigheter och skyldigheter uppkommer.” Se generaladvokaten Poiares Maduros förslag till avgörande i målet Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 23).

67 — Se, för ett liknande resonemang, Azoulai, L., ”La citoyenneté européenne, un statut d’intégration sociale”, *Chemins d’Europe. Mélanges en l’honneur de Jean Paul Jacqué*, 2010, s. 2–28.

göra gällande sina rättigheter på grundval av ställningen som unionsmedborgare. Domstolen har, genom att erkänna dessa rättigheter, spelat en viktig, eller till och med avgörande roll i skapandet av denna grundläggande ställning, som i dag utgör en avgörande del i medborgarnas europeiska identitet. [68]

109. Bland de rättigheter som domstolen tillerkänt unionsmedborgarna [69] återfinns först och främst rätten till likabehandling inom ramen för bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare. [70] Inom ramen för rätten till fri rörlighet inom unionen har domstolen vidare tillerkänt unionsmedborgarna en rätt att uppehålla sig och en rätt till likabehandling i förhållande till den mottagande medlemsstatens medborgare. [71] Den har slutligen tolkat fördragets bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare mot bakgrund av unionsmedborgarskapet. [72]

110. Denna omfattande rättspraxis genom vilken domstolen har förverkligat unionsmedborgarskapet har gradvis utarbetats och utarbetas fortfarande i nära samarbete med de nationella domstolarna inom ramen för förfarandet med förhandsavgörande. Under detta samarbete har domstolen i sin praxis hela tiden följt en konsekvent linje som på ett anmärkningsvärt sätt har bidragit till att bygga upp den grundläggande ställningen som unionsmedborgare.

111. I de förevarande målen är tre av domstolens tidigare domar särskilt relevanta, nämligen domarna Zhu och Chen, [73] Rottmann [74] och Ruiz Zambrano. [75]

112. I domen Zhu och Chen, [76] som jag har hänvisat till ovan i punkterna 86 och 87, ansåg domstolen i en situation där barnet, som var unionsmedborgare, aldrig hade lämnat Förenade kungariket [77] att detta barn inte fullständigt och effektivt kunde utöva de rättigheter som det hade i egenskap av unionsmedborgare om inte föräldrarna var närvarande och tog hand om det.

68 — Se mitt förslag till avgörande i målet McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:345, punkterna 39 och 40).

69 — Se Azoulai, L., a.st., s. 6.

70 — Se, bland annat, dom Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217).

71 — Se, bland annat, dom Baumbast och R (C-413/99, EU:C:2002:493), dom Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488) och dom Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169).

72 — Se, bland annat, dom Collins (C-138/02, EU:C:2004:172), dom Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559) och dom Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344).

73 — C-200/02, EU:C:2004:639.

74 — C-135/08, EU:C:2010:104.

75 — C-34/09, EU:C:2011:124.

76 — C-200/02, EU:C:2004:639.

77 — I målet Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) var barnet fött i en region i Förenade kungariket (Nordirland) och förflyttade sig endast inom landet när det flyttade till Cardiff, i Wales.

113. I domen Rottmann [78] hade domstolen anledning att precisera att det inte krävs att det föreligger ett gränsöverskridande inslag för att unionsrätten ska vara tillämplig. [79] Efter att ha bekräftat medlemsstaternas behörighet på området förvärv och förlust av medborgarskap [80] erinrade domstolen om att den omständigheten ”[a]tt ett område hör till medlemsstaternas behörighet hindrar … inte att de nationella bestämmelserna ska vara förenliga med unionsrätten, när det är fråga om situationer som omfattas av unionsrätten”. [81] Domstolen grundade sig härvid på fast rättspraxis avseende situationer där lagstiftning som antagits inom ett område som omfattades av nationell behörighet har tolkats mot bakgrund av unionsrätten. [82] När dessa situationer omfattas av unionsrättens tillämpningsområde ska denna således iakttas och de är underställda domstolens prövning. Ställningen som unionsmedborgare kan inte förlora sin ändamålsenliga verkan och följaktligen kan de rättigheter som den medför inte åsidosättas genom antagande av nationella bestämmelser. [83] Detta innebär förvisso inte att medlemsstaterna har förlorat sin behörighet på området medborgarskap. I denna rättspraxis betonas emellertid att medlemsstaterna ska utöva sin behörighet i fråga om medborgarskap med iakttagande av unionsrätten. [84] Det är med andra ord vid utövandet av sin behörighet som medlemsstaterna måste se till att unionsrätten inte förlorar sin ändamålsenliga verkan.

114. I domen Rottmann [85] konstaterade domstolen således att den ställning som unionsmedborgare har, vilken fastställs i artikel 20 FEUF, är så grundläggande att en situation där en unionsmedborgare ifrågasätts och kan *förlora* denna ställning och därtill hörande rättigheter *”med hänsyn till sin beskaffenhet och sina följder* omfattas av unionsrätten”. [86] Dessa sista ord [87] får mig att tänka på det kriterium som domstolen fastställde i domen Ruiz Zambrano, [88] där den konstaterade att unionsrätten utgör hinder för åtgärder som medför att unionsmedborgarna förlorar *möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter* som tillkommer dem enligt fördraget. ”[Förlust] av möjligheten att åtnjuta

78 — C-135/08, EU:C:2010:104, punkterna 38–42. Det ska erinras om att domstolen i denna dom uttalade sig om en åtgärd genom vilken en medlemsstat (i förevarande fall Tyska förbundsrepubliken, delstaten Bayern) avsåg att återkalla det tyska medborgarskap som Janko Rottmann genom bedrägligt handlande hade förvärvat till följd av naturalisering efter det att han hade lämnat Österrike och flyttat till Tyskland. Den tyska och den österrikiska regeringen samt kommissionen ansåg emellertid att ”[i] en sådan situation som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, kan inte den omständigheten att den berörde har använt sig av sin rätt till fri rörlighet före naturaliseringen i sig utgöra ett gränsöverskridande inslag, som är av betydelse för återkallelsen av beslutet om naturalisering”. När domstolen bemötte argumentet höll den med om att man skulle bortse från Janko Rottmanns tidigare utövande av rätten till fri rörlighet och blickade framåt, i stället för bakåt mot det förflutna. För ett liknande resonemang, se generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande i målet Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punkt 94).

79 — Dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 48). Detta mål var inte det första mål som avsåg unionsmedborgarskap där det antingen var svårt att urskilja inslaget av verklig rörlighet över gränsen eller där ett sådant inslag inte existerade. I det tidigare målet Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539), som avsåg byte av efternamn för barnen, var föräldrarna spanska och belgiska medborgare som hade etablerat sig i Belgien. Deras båda barn, vilka hade både spanskt och belgiskt medborgarskap, var födda i Belgien och hade aldrig hade lämnat denna medlemsstat. Inte heller i målet Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) hade barnet någonsin lämnat Förenade kungariket. Se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande i målet Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punkt 77). Se även dom Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539) och dom Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639).

80 — Dom Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 10), dom Mesbah (C-179/98, EU:C:1999:549, punkt 29), dom Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 37) och dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 39).

81 — Dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 41).

82 — Se, för ett liknande resonemang, dom Bickel och Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, punkt 17) (beträffande nationella bestämmelser på det straffrättsliga och straffprocessuella området), dom Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punkt 25) (beträffande nationella bestämmelser som reglerar personnamn), dom Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, punkt 19) (beträffande nationella bestämmelser om direkt beskattning) och dom Spanien/Förenade kungariket (C-145/04, EU:C:2006:543, punkt 78) (beträffande nationella bestämmelser om vem som har rösträtt och är valbar vid val till Europaparlamentet). Domen Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106) som avsåg definitionen av begreppet ”medborgare” har kommenterats på följande sätt: ”I domen Kaur konstaterade domstolen … att medlemsstaterna vid utövandet av sin behörighet inom området medborgarskap vederbörligen ska beakta unionsrätten. Vikten av detta konstaterande framgår av den prejudicerande domen i målet Rottmann [(C-135/08, EU:C:2010:104)]”, se, Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford (University Press, Oxford), 2010, fjärde utgåvan, s. 476.

83 — Se, beträffande denna dom, Mengozzi, P., ”Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l’Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l’Union des citoyens d’États tiers”, *Il Diritto dell’Unione Europea*, 1/2013, s. 29–48, särskilt s. 34.

84 — Dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 45 och där angiven rättspraxis). Se även, för en analys av de principer som utvecklats i rättspraxis på området, Pudzianowska, D., ”Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii?”, Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej, utg. Baranowska, G., Bodnar, A., Gliszczyńska-Grabias, A., Warszawa, 2015, s. 141–154.

85 — C-135/08, EU:C:2010:104.

86 — Min kursivering. Dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkterna 39–46). Se Mengozzi, P., a.st., s. 33.

87 — C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 42.

88 — C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 42.

kärnan i de rättigheter som tillkommer dem i kraft av unionsmedborgarskapet” motsvarar, enligt min mening, en situation som ”med hänsyn till sin beskaffenhet och sina följder … kan leda till förlust av ställningen som medborgare”. Det förstnämnda begreppet omfattas de facto fullständigt av det sistnämnda. Jag ska nedan återkomma till likheten mellan dessa båda begrepp. [89]

115. Räckvidden av det skydd som unionsmedborgarskapet ger fastställdes i domen Rottmann [90] och har preciserats i domen Ruiz Zambrano, [91] i vilken domstolen tillerkände rätten att uppehålla sig för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare som aldrig har nyttjat sin rätt till fri rörlighet.

116. Domen i målet Ruiz Zambrano [92] är en del av den rättspraxis som avser erkännande av rättigheter som åberopats av medborgare i medlemsstaterna [93] som i egenskap av unionsmedborgare uttrycker sitt behov av rättsligt skydd och krav på integration inte endast i den mottagande medlemsstaten, [94] utan även i sin egen medlemsstat. Den omständigheten att medlemsstaternas medborgare har tillerkänts den grundläggande ställningen som unionsmedborgare innebär enligt domstolen att unionsrätten utgör hinder för nationella åtgärder som medför att de förlorar möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer dem genom denna ställning. Detta är fallet om en tredjelandsmedborgare som är ensam underhållsskyldig för sina barn i låg ålder, vilka är unionsmedborgare, nekas rätten att uppehålla sig i den medlemsstat där barnen är bosatta och är medborgare, eftersom denna åtgärd även tvingar barnen att lämna unionen. [95]

117. Denna slutsats av domstolen som har varit föremål för ett stort antal skiljaktiga bedömningar i doktrinen har naturligtvis inte dragits av en tillfällighet. Det räcker att här understryka att denna dom är resultatet av en omfattande utveckling i rättspraxis [96] som domstolen grundade sig på [97] i sitt avgörande i målet Ruiz Zambrano. [98] Enligt min mening är denna utveckling i rättspraxis resultatet av dels ett nära samarbete mellan domstolen och de nationella domstolarna, dels den både lyckosamma och logiska samhällsutvecklingen i medlemsstaterna och det europeiska samhället som helhet, vilken har resulterat i att medborgarna i sina liv integrerar den ställning som unionsmedborgare som de tillerkänns i fördraget. Denna ställning binder dem samman som folk i ett Europa som på grundval av en medborgerlig och politisk solidaritet som fortfarande håller på att byggas upp, men som är

89 — Se nedan punkt 125 och följande punkter.

90 — C-135/08, EU:C:2010:104. Beträffande denna dom se Kochenov, D., och Plender, R., ”EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance?” The Discovery of the Treaty Text”, *European Law Review*, vol. 37, nr 4, s. 369–396.

91 — C-34/09, EU:C:2011:124.

92 — C-34/09, EU:C:2011:124.

93 — Se ovan punkt 109.

94 — Se skäl 18 i direktiv 2004/38.

95 — Punkterna 42–45.

96 — Se, bland annat, dom Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:295), dom Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), dom Bickel och Franz (C-274/96, EU:C:1998:563), dom D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432), dom Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), dom Baumbast och R (C-413/99, EU:C:2002:493), dom Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539), dom Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639), dom Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446), dom Spanien/Förenade kungariket (C-145/04, EU:C:2006:543) och dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

97 — Beträffande domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), se Lenaerts, K., ”The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of Justice”, *ERA Forum*, 2013, s. 369–583, särskilt s. 575 där det anges att ”[d]enna dom har berett vägen för den dom som domstolen meddelade i målet Ruiz Zambrano [(C-34/09, EU:C:2011:124)]”. Se även Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford (Oxford University Press), 2010, s. 424, där det anges att ”[d]et råder ingen tvekan om att denna dom från EU-domstolen, särskilt punkt 42 i den, förebådade den principiellt viktiga och mycket omtvistade dom som meddelades i målet Ruiz Zambrano [(C-34/09, EU:C:2011:124)]”.

98 — C-34/09, EU:C:2011:124.

nödvändig i ett politiskt, ekonomiskt och socialt globaliserat sammanhang, tillerkänner dem rättigheter och skyldigheter som de nationella myndigheterna inte kan begränsa på ett omotiverat sätt.[99] När medborgarna i medlemsstaterna tillerkänns unionsmedborgarskap skapar detta förväntningar samtidigt som det medför rättigheter och skyldigheter.[100]

118. Inom ramen för denna utveckling har det kriterium som fastställdes i domen Ruiz Zambrano,[101] enligt vilket artikel 20 FEUF utgör hinder för nationella åtgärder som medför att unionsmedborgarna förlorar möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer dem i kraft av unionsmedborgarskapet, bekräftats av domstolen i senare domar.[102] Domstolen har preciserat dess räckvidd genom att slå fast att det är tillämpligt i ”mycket speciella situationer i vilka en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en medborgare i en medlemsstat, trots att sekundärrätten avseende tredjelandsmedborgares uppehållsrätt inte är tillämplig och den berörde unionsmedborgaren inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, i undantagsfall inte får nekas uppehållsrätt, eftersom det skulle innebära att det unionsmedborgarskap som innehas av den ovannämnda unionsmedborgaren förlorar sin ändamålsenliga verkan. Detta gäller om unionsmedborgaren som en följd av ett sådant nekande skulle tvingas att lämna unionen som helhet och [förlorar] möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som ställningen som unionsmedborgare ger”.[103]

119. Med beaktande av den rättspraxis som det redogörs för ovan i punkterna 111–118 uppkommer följande fråga med avseende på de förevarande målen: Kan det i förevarande fall anses att situationen för Alfredo Rendón Marín och hans barn[104] och situationen för CS och hennes barn utgör särskilda situationer eller undantagssituationer av det slag som domstolen hänvisat till i ovannämnda praxis? Kan det med andra ord bekräftas att dessa situationer omfattas av unionsrättens tillämpningsområde?

99 — Det ska till exempel erinras om att domstolen i domen García Avello (C-148/02, EU:C:2003:539) ansåg att det var ”av föga betydelse huruvida de olika efternamnen var ett resultat av de berördas dubbla medborgarskap. Avgörande var i stället att dessa olika efternamn kunde medföra *avsevärda problem* för de berörda unionsmedborgarna, vilket utgjorde ett hinder för den fria rörligheten som endast kunde vara motiverat om det grundade sig på sakliga överväganden och var proportionerligt i förhållande till det eftersträvade legitima målet.” Se dom McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 52) och, för ett liknande resonemang, dom Grunkin och Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, punkterna 23, 24 och 29). Min kursivering.

100 — Sarmiento, D., och Sharpston, E., ”European Citizenship and its New Union: time to move on?”, i Kochenov, D. (utg.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, Cambridge University Press, som kommer att ges ut.

101 — C-34/09, EU:C:2011:124.

102 — Se dom McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 47), dom Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 64), dom Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punkt 71) och dom Alokpa och Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 32). I dessa domar konstaterade domstolen emellertid, såsom jag betonade i mitt förslag till avgörande i målet McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:345, punkt 98), att situationerna i fråga inte omfattades av unionsrätten. De unionsmedborgare som berördes i de målen hade antingen aldrig utövat sin rätt till fri rörlighet, eftersom de hela tiden varit bosatta i den medlemsstat där de var medborgare och, åtgärderna i fråga i princip inte medförde att de förlorade möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer dem till följd av medborgarskapet (bland annat hade Helena Patricia McCarthy alltid bott i Förenade kungariket, där hon var medborgare. Hon kunde därför stanna kvar där ensam även om hennes make, som var jamaicansk medborgare, nekades uppehållsrätt i egenskap av familjemedlem som är tredjelandsmedborgare), eller hade varken åtföljts av eller återförenats med familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare vid sina resor till en annan medlemsstat och uppfyllde inte villkoren i artikel 3.1 i direktiv 2004/38. Domstolen påpekade särskilt att Yoshikazu Iida inte hade ansökt om rätt att uppehålla sig med sin maka och sin dotter i den mottagande medlemsstaten, Republiken Österrike, utan i deras ursprungsmedlemsstat, Förbundsrepubliken Tyskland, att dessa båda unionsmedborgare inte hade avskräckts från att utöva sin rätt till fri rörlighet och att Yoshikazu Iida själv i varje fall hade viss uppehållsrätt såväl enligt nationell rätt som enligt unionsrätten (dom Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punkterna 73–75).

103 — Dom Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 67), dom Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punkt 71), dom Ymeraga m.fl. (C-87/12, EU:C:2013:291,punkt 36) och dom Alokpa och Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 32). Vad gäller domen i målet Dereci m.fl. var Murat Dereci en turkisk medborgare vars maka och tre barn var österrikare och alltid hade uppehållit sig i Österrike, där han ville bo tillsammans med dem. I denna situation förlorade varken de tre barnen eller modern möjligheten att åtnjuta kärnan i sina rättigheter, eftersom dessa barn, till skillnad från vad som var fallet i målet Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), inte var beroende av sin far för sitt uppehälle och således kunde stanna kvar i Österrike.

104 — Se ovan punkt 106.

120. Jag är övertygad om att så är fallet. Den omständigheten att Alfredo Rendon Maríns barn och CS barn är medborgare i en medlemsstat, det vill säga har spanskt respektive polskt medborgarskap, vilket kan förvärvas på villkor som det naturligtvis hör till de berörda medlemsstaternas behörighet att fastställa,[105] innebär att de har ställning som unionsmedborgare.[106] I egenskap av unionsmedborgare har dessa barn följaktligen rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i unionen, och varje begränsning av denna rätt omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.[107]

121. Det är just en eventuell begränsning av denna rättighet, särskilt uppehållsrätten, som avses i besluten att begära förhandsavgörande. Det skydd som unionsrätten ger är tillämpligt, eftersom Alfredo Rendón Maríns barn och CS barn till följd av en utvisning av respektive förälder, vilka ensamma har vårdnaden om sina barn, under sådana omständigheter kan komma att var tvungna att följa med dem och således lämna unionen ”som helhet”. En utvisning av deras respektive förälder skulle medföra att de förlorade möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som ställningen som unionsmedborgare ger dem.[108] Det kan inte bestridas att om Alfredo Rendón Marín nekas uppehållstillstånd i Spanien[109] och CS utvisas från Förenade kungariket kan detta i princip resultera i att det unionsmedborgarskap som deras respektive barn innehar skulle förlora sin ändamålsenliga verkan. Som kommissionen med rätta har påpekat utgör situationerna i fråga undantagssituationer i den mening som avses i den rättspraxis som följer av domen Ruiz Zambrano.[110]

122. Mot bakgrund av denna rättspraxis anser jag att situationerna i fråga omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

b) Iakttagandet i nationell lagstiftning av uppehållsrätten för unionsmedborgare

123. Domstolen har konstaterat att unionsrätten inte ger tredjelandsmedborgare några självständiga rättigheter. De rättigheter som dessa eventuellt ges i fördragets bestämmelser om unionsmedborgarskap är inte egna rättigheter, utan utgör härledda rättigheter till följd av att en unionsmedborgare har utövat sin rätt till fri rörlighet.[111] En härledd uppehållsrätt existerar således i princip endast när det är nödvändigt för att garantera att unionsmedborgare verkligen kan utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig.[112] Det är följaktligen, enligt domstolens praxis, ”[förlusten] av möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter” som följer av barnens ställning som unionsmedborgare som gör det nödvändigt att skydda föräldrarnas härledda rättigheter.

124. För CS, liksom för kommissionen, såsom denna har gjort gällande i sina skriftliga och muntliga yttranden, är den centrala frågan i förevarande mål huruvida rättigheten för ett barn som är unionsmedborgare att inte tvingas att lämna unionen, vilken följer direkt av artikel 20 FEUF, är absolut, eller om en medlemsstat får väga unionens primärrätt mot sitt eget intresse av att utvisa en tredjelandsmedborgare vars beteende enligt nationell rätt motiverar en utvisning till tredjeland.

105 — Dom Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 29) och dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 39).

106 — Dom Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punkt 21) och dom Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 21). Se även generaladvokaten Tizzanos förslag till avgörande i målet Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:307, punkterna 47–52).

107 — Se punkterna 107–122 i detta förslag till avgörande. Enbart den omständigheten att de inte har utövat sin rättighet att fritt röra sig och uppehålla sig i unionen betyder inte att de i egenskap av unionsmedborgare inte har denna rättighet.

108 — Se, för ett liknande resonemang, dom Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 67), dom Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punkt 71), dom Ymeraga m.fl. (C-87/12, EU:C:2013:291, punkt 36) och dom Alokpa och Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 32).

109 — Möjligheten att Alfredo Rendón Marín och hans båda barn skulle kunna flytta till Polen, den medlemsstat där hans dotter är medborgare, vilken har påpekats av flera av de intervenerande medlemsstaterna, är rent abstrakt. Alfredo Rendón Marín gjorde vid förhandlingen gällande att han inte har några band till familjen till dotterns mor (som så vitt han vet inte bor i Polen) och att han inte talar polska.

110 — C-34/09, EU:C:2011:124. Se, för ett liknande resonemang, dom Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 67), dom Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punkt 71), dom Ymeraga m.fl. (C-87/12, EU:C:2013:291, punkt 36) och dom Alokpa och Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 32).

111 — Se, för ett liknande resonemang, dom O. m.fl. och B. (C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

112 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande i de förenade målen O. och B. och S. och G. (C-456/12 och C-457/12, EU:C:2013:842, punkt 49).

125. För att bedöma denna fråga ska jag återkomma till likheterna med lösningarna i domarna Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) och Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). [113]

126. Motsvarigheten mellan Janko Rottmanns situation, som innebar att han kunde ”[förlora] den ställning och de rättigheter som tillerkänns honom enligt artikel [20 FEUF]”, [114] och den situation som gällde för Gerardeo Ruiz Zambranos barn, som innebar att de kunde ”[förlora] möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer dem i kraft av unionsmedborgarskapet”, [115] är förstås inte ett sammanträffande. [116] Det räcker att påpeka att punkt 42 i domen Ruiz Zambrano grundar sig på punkt 42 i domen Rottmann. I vilket fall som helst har de båda ovannämnda formuleringarna enligt min mening en liknande räckvidd.

127. Låt mig förtydliga mig på denna punkt.

128. Begreppet ”kärnan i rättigheterna”, som domstolen använt, leder bestämt tankarna till begreppet ”det väsentliga innehållet i rättigheterna”, särskilt de grundläggande rättigheterna, [117] som är välkänt i medlemsstaternas konstitutionella traditioner [118] och i unionsrätten. [119] I unionsrätten, närmare bestämt artikel 52.1 i stadgan, såsom den tolkats i domstolens praxis, föreskrivs att utövandet av rättigheter kan begränsas, under förutsättning att begränsningarna är föreskrivna i lag, att de är förenliga med det väsentliga innehållet i rättigheterna och friheterna i fråga och att de, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast görs om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller mot behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

113 — Se ovan punkt 114.

114 — Dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 42).

115 — Dom Ruiz Zambrano ((C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 42).

116 — Se generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande i målet Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punkt 95).

117 — Beträffande detta begrepp, som har sitt ursprung i tysk rätt, se, bland annat, Häberle, P., *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, tredje utgåvan, C.F. Müller, Karlsruhe, 1983, och Schneider, L., *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*, Duncker & Humblot, Berlin, 1983. Se i den polska doktrinen, för en analys av begreppet ”istota praw i wolności” i artikel 33.3 i den polska författningen, Wojtyczek, K., Granice ingerencji ustawodawczej w sferę ochrony praw człowieka w Konstytucji RP, Cracovie, 1999, s. 203–214, och Łabno, A., ”Ograniczenia wolności i praw człowieka na podstawie artikel 31 Konstytucji III RP”, Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, utg. Banaszak, B., Preisner, A., Warszawa, 2002, s. 693–709. I den spanska doktrinen se, bland annat, De Otto, I., ”La regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución”, *Obras Completas*, universitetet i Oviedo och Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, 2010, s. 1471, Cruz Villalón, P., ”Derechos Fundamentales y Legislación (1991)”, *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, CEPC, andra utgåvan, Madrid, 2006, och Jiménez Campo, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, 1999, utg. Trotta, 1999.

118 — Se artikel 4.4 i den tjeckiska stadgan om de grundläggande rättigheterna, artikel 8.2 i den ungerska konstitutionen, artikel 31.3 i den polska konstitutionen, artikel 18.3 i den portugisiska konstitutionen, artikel 49.2 i den rumänska konstitutionen och artikel 13.4 i den slovakiska konstitutionen.

119 — Se, bland annat, dom Volker und Markus Schecke och Eifert (C-92/09 och C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 50). Se även Wróbel, A., ”Art. 52”, *Karta Praw podstawowych Unii Europejskiej. Komenstarz*, Wróbel, A., utg. Wydawnictwo C.H. Beck, 2013, s. 1343–1384, särskilt s. 1352.

129. Det kan hävdas att eftersom proportionalitetsprincipen ska iakttas vid bedömningen av de begränsningar som kan göras i utövandet av de grundläggande rättigheterna, [120] måste det, för det fallet att skyddet för det väsentliga innehållet i de grundläggande rättigheterna ska ses som relativt, [121] även prövas huruvida denna princip har iakttagits vad gäller eventuella begränsningar i de rättigheter som är knutna till den grundläggande ställningen som unionsmedborgare, bland annat rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna. I artikel 45.1 i stadgan anges att ”[v]arje unionsmedborgare har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier”.

130. Enligt detta synsätt måste det anses att iakttagandet av kärnan i de rättigheter som följer av den grundläggande ställningen som unionsmedborgare – liksom när det gäller iakttagandet av det väsentliga innehållet i de grundläggande rättigheterna – fungerar ”som en yttersta oöverskridbar gräns för varje möjlig begränsning av utövandet av dessa rättigheter”, det vill säga som en ”begränsningarnas gräns”. [122] Iakttas inte kärnan i de rättigheter som tillerkänns unionsmedborgarna leder det till att de ”i sig blir omöjliga att erkänna”. Det handlar då inte längre om en ”begränsning” av utövandet av dessa rättigheter, utan helt enkelt om ett ”avskaffande” av dem. [123] Förlust av unionsmedborgarskapet (för Janko Rottmann på grund av förlust av medborgarskapet i en medlemsstat genom ett administrativt beslut) och förlusten av möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som är knutna till ställningen som unionsmedborgare (för Gerardo Ruiz Zambranos barn på grund av skyldigheten att i praktiken lämna unionens territorium) får samma allvarliga följder för unionsmedborgarens uppehållsrätt. Oavsett om det är slutgiltigt eller för en längre tid [124] förlorar rättigheten *i princip* sitt väsentliga innehåll, i förevarande fall friheten att uppehålla sig i unionen. Det ska följaktligen avgöras huruvida denna begränsning av uppehållsrätten är proportionerlig. Om den inte är det, innebär det att man har överskridit gränsen för en eventuell begränsning av de rättigheter som är knutna till ställningen som unionsmedborgare, det vill säga iakttagandet av kärnan i dessa rättigheter. [125]

120 — Beträffande slutgiltigt förlorad rösträtt på grund av en brottmålsdom, se dom Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punkterna 46–48). Vad gäller begränsningar i utövandet av äganderätten, se dom Hauer (44/79, EU:C:1979:290, punkterna 23 och 30), dom Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punkt 15), dom Standley m.fl. (C-293/97, EU:C:1999:215, punkt 54) och dom Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 355).

121 — För det fallet att skyddet för det väsentliga innehållet i de grundläggande rättigheterna däremot ska ses som absolut, kan detta väsentliga innehåll i intet fall begränsas. Beträffande huruvida skyddet för det väsentliga innehållet i de grundläggande rättigheterna ska ses som relativt eller absolut, se, bland annat, Alexy, R., *A Theory of Constitutional Principles*, Oxford, 2010, s. 192–196. Det hävdas i polsk doktrin att rättigheternas väsentliga innehåll under alla omständigheter endast kan fastställas i ett konkret fall. Se Łabno, A., ”Ograniczenia wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP”, Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, utg. Banaszak, B., Preisner, A., Warszawa, 2002, s. 708.

122 — Se, analogt, generaladvokaten Cruz Villalóns förslag till avgörande i målet Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:363, punkterna 115–116). Vad gäller detta begrepp, som har sitt ursprung i tysk rätt, se, bland annat, Häberle, P., a.a., och Schneider, L., a.st. I den spanska doktrinen se, bland annat, De Otto, I., a.st., s. 1471.

123 — Ibidem.

124 — När det gäller barn i låg ålder kan en begränsning av uppehållsrätten föreligga i flera år innan de är tillräckligt gamla för att utöva denna rättighet oberoende av sina föräldrar.

125 — Se, analogt, generaladvokaten Cruz Villalóns förslag till avgörande i målet Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:363, punkterna 115 och 116). Se även generaladvokaten Bots förslag till avgörande i målet Schrems (C-362/14, EU:C:2015:627, punkterna 175–177 och 185).

131. Det kan förvisso även hävdas att begreppet ”kärnan i rättigheterna”, som har använts av domstolen, inte nödvändigtvis är ett uttryck av begreppet ”det väsentliga innehållet i rättigheterna”, som det hänvisas till i artikel 52.1 i stadgan. [126] Även om man kommer fram till slutsatsen att dessa båda begrepp inte är likvärdiga [127] måste det, om den berörda medlemsstaten har åberopat undantaget avseende allmän ordning eller säkerhet, emellertid prövas huruvida de nationella åtgärderna är proportionerliga, när dessa åtgärder innebär en begränsning av en unionsmedborgares uppehållsrätt.

132. Det var just frågan om bedömning mot bakgrund av proportionalitetsprincipen som markerade den stora skillnaden i domstolens prövning av dessa båda mål. I det mål som ledde till domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) hade domstolen att pröva huruvida skälet till beslutet om att återkalla naturaliseringen på grund av bedrägligt handlande utgjorde ett skäl av allmänintresse och huruvida beslutet hade fattats med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, såsom flera regeringar hade gjort gällande. I det mål som ledde till domen Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) hade den belgiska regeringen inte åberopat vare sig allmänintresset eller den allmänna ordningen och säkerheten. Gerardo Ruiz Zambrano ansågs inte utgöra en fara för den allmänna ordningen eller säkerheten i Belgien. [128] Domstolen hade med andra ord endast tillfrågats huruvida det var nödvändigt att bevilja Gerardo Ruiz Zambrano bland annat uppehållsrätt och den belgiska regeringen hade inte åberopat undantaget avseende allmän ordning eller säkerhet. Domstolen prövade följaktligen inte den nationella åtgärden mot bakgrund av proportionalitetsprincipen. Den omständigheten att domstolen inte granskade huruvida den nationella åtgärden var proportionerlig i nämnda mål utesluter emellertid inte att en sådan granskning kan vara relevant under andra omständigheter. [129]

133. I Janko Rottmanns fall, där det rörde sig om ett återkallande av hans tyska medborgarskap och således en slutgiltig förlust av unionsmedborgarskapet, konstaterade domstolen att det ankom på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida återkallelsebeslutet var förenligt med proportionalitetsprincipen vad beträffar de följder som beslutet hade för den berörda personens situation med hänsyn till unionsrätten. [130] En bedömning med beaktande av proportionalitetsprincipen är även relevant med avseende på situationerna i de förevarande målen, där undantag avseende allmän ordning eller säkerhet har åberopats. Det ska påpekas att domstolen har slagit fast att ”[m]ed beaktande av den betydelse som ställningen som unionsmedborgare tillmäts i primärrätten ska det, vid prövningen av ett beslut om att återkalla ett naturaliseringsbeslut, tas hänsyn till de eventuella följder som en återkallelse av beslutet skulle få för den berörde och, i förekommande fall, för medlemmarna i dennes familj, med avseende på förlusten av de rättigheter som varje unionsmedborgare åtnjuter”. [131]

134. Jag ska nu gå in på frågan huruvida Alfredo Rendón Maríns och CS anmärkningar i belastningsregistret kan påverka tillerkännandet av en härledd uppehållsrätt. Jag kommer att bedöma det undantag avseende allmän ordning och säkerhet som Förenade kungariket har åberopat, efter att först ha redogjort för räckvidden av detta begrepp.

126 — Beträffande den terminologi som domstolen använde i domen Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) respektive den som unionslagstiftaren har använt i stadgan, se exempelvis den spanska (*la esencia de los derechos (vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión)/el contenido esencial de esos derechos (y libertades)*), den tyska (*der Kernbestand der Rechte, (die der Unionsbürgerstatus verleiht)/der Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten*), den engelska (*the substance of the rights (attaching to the status of European Union citizen)/the essence of those rights (and freedoms)*), den italienska (*dei diritti connessi(allo status di cittadino dell'Unione)/ il contenuto essenzialedi detti diritti* (*e libertà*)), respektive den polska versionen (*istota praw (związanych ze statusem obywatela Unii)/istota praw i wolności (uznanych w Karcie)*).

127 — Det ska emellertid påpekas att domstolen, vid prövningen av huruvida begränsningar i äganderätten är proportionerliga, även har använt andra begrepp, exempelvis ”rättighetens väsen”. Se, beträffande begränsningar i utövandet av äganderätten, dom Hauer (44/79, EU:C:1979:290, punkterna 23 och 30), dom Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punkt 15), dom Standley m.fl. (C-293/97, EU:C:1999:215, punkt 54) och dom Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 355).

128 — Se dom Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434, punkt 44).

129 — Se, för ett liknande resonemang, Lenaerts, K., ”'Civis Europaeus Sum': from the Cross-border Link to the Status of Citizen of the Union”, *Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh*, /Cardonnel, P., /Rosas, A., et /Wahl, N. (utg.), Hart, Oxford, Hart, 2012, s. 213–232.

130 — Se, för ett liknande resonemang, dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkterna 54 och 55).

131 — Ibidem (punkt 56).

5. Huruvida det är möjligt att införa begränsningar i en härledd uppehållsrätt som följer direkt av artikel 20 FEUF

135. Förenade kungarikets regering anser att den omständigheten att en person har gjort sig skyldig till brott kan innebära att ett mål inte omfattas av tillämpningsområdet för den princip som följer av domen Ruiz Zambrano. [132]

136. Den fråga som uppkommer är således följande: Ska det anses att den omständigheten att parterna i de nationella målen har anmärkningar i belastningsregistret i princip kan inverka på den härledda uppehållsrätt som de åtnjuter i enlighet med kriteriet om ”[förlust av] av möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av ställningen som medborgare” för deras barn?

137. Jag anser inte det.

138. Enligt min mening kan enbart anmärkningar i belastningsregistret inte i sig motivera de nationella besluten i de nationella målen och inte heller påverka kriteriet avseende ”[förlust] av möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av ställningen som medborgare”, utan att den hänskjutande domstolen prövar huruvida dessa beslut är förenliga med proportionalitetsprincipen, bland annat vad gäller de följder som dessa beslut har för Alfredo Rendón Marín och CS och deras respektive barn, som är unionsmedborgare enligt unionsrätten. [133]

139. Jag kommer nedan först att granska räckvidden av begreppen ”allmän ordning” och ”allmän säkerhet” med avseende på de nationella besluten i fråga, vilka medför ”[förlust] av möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av ställningen som unionsmedborgare”. På grundval av denna granskning kommer jag därefter att undersöka de skäl som Förenade kungariket har anfört för att åberopa ett undantag grundat på detta begrepp.

a) Räckvidden av begreppet allmän ordning och begreppet allmän säkerhet vad gäller en uppehållsrätt som följer av artikel 20 FEUF

140. Det ska för det första påpekas att domstolen i domen Ruiz Zambrano [134] och i senare praxis som bekräftar den domen har gett artikel 20 FEUF en vid tolkning, som överensstämmer med den grundläggande karaktären hos ställningen som unionsmedborgare. Det är därför lämpligt att i undantagssituationer som avser upprätthållande av den allmänna ordningen och säkerheten göra vissa avgränsningar i denna tolkning, också detta undantagsvis.

141. Det ska för det andra påpekas att unionens behörighet på området fri rörlighet för personer inte påverkar medlemsstaternas möjlighet att åberopa ett undantag kopplat till bland annat upprätthållandet av den allmänna ordningen och skyddet av den inre säkerheten. Som domstolen konstaterade i domen Van Duyn [135] ”kan de särskilda omständigheter som kan motivera en tillämpning av begreppet allmän ordning variera från ett land till ett annat och från en tid till en annan. Det är därför nödvändigt att i detta hänseende tillerkänna de behöriga nationella myndigheterna ett utrymme för skönsmässig bedömning inom de ramar som fastställts i fördraget”. [136] Medlemsstaterna är således bäst lämpade att utvärdera riskerna för inverkan på den allmänna ordningen eller säkerheten inom deras eget territorium.

132 — C-34/09, EU:C:2011:124.

133 — Se ovan punkt 130.

134 — C-34/09, EU:C:2011:124.

135 — 41/74, EU:C:1974:133.

136 — Beträffande principen att skyddsklausuler i unionsrätten ska tolkas restriktivt, se dom van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punkt 18).

142. Med detta sagt förefaller det mig lämpligt att erinra om att begreppen ”allmän ordning” och ”allmän säkerhet”, som motivering av ett undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet för personer, ska tolkas restriktivt, vilket innebär att dess räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utom unionsinstitutionernas kontroll.[137] Med andra ord innebär medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning inte att de helt undkommer domstolens kontroll, utan domstolen är behöriga att se till att en grundläggande rättighet såsom rätten att uppehålla sig i en medlemsstat respekteras. Domstolen har bland annat konstaterat att en ”särskilt restriktiv” tolkning av undantagen ”krävs på grund av unionsmedborgarskapet”.[138]

143. Medlemsstaterna är enligt principen om lojalt samarbete[139] skyldiga att utöva sin behörighet inom området upprätthållande av allmän ordning och säkerhet på ett sådant sätt att de inte hindrar att fördragets bestämmelser ges full verkan. Domstolen har således slagit fast att ”vid bedömningen av om åtgärder som är avsedda att skydda allmän ordning är berättigade, skall alla [unionsrättsliga] regler beaktas som har till syfte dels att begränsa medlemsstaternas befogenhet att göra skönsmässiga bedömningar i detta avseende, dels att säkerställa att de personer som på grund härav utsätts för begränsande åtgärder kan tillvarata sina rättigheter”.[140] En överdriven eller urskillningslös användning av undantaget avseende allmän ordning eller säkerhet gentemot unionsmedborgarna skulle innebära en risk för att deras rättigheter, bland annat deras rätt att fritt röra sig och uppehålla sig, skulle förlora hela sin ändamålsenliga verkan.[141]

144. Vad för det tredje gäller rättspraxis avseende situationen för unionsmedborgare som har dömts för brott[142] har domstolen preciserat vad som krävs för att ett undantag avseende allmän ordning eller säkerhet ska anses föreligga. Dessa preciseringar har bidragit till fastställandet av de kriterier avseende hänsyn till allmän ordning eller säkerhet som anges i direktiv 2004/38. I detta direktiv regleras således, på grundval av domstolens praxis, vilka begränsningar som kan göras i bland annat rätten att fritt röra sig och uppehålla sig.

145. Eftersom direktiv 2004/38 emellertid inte är tillämpligt på de situationer som avses i de nationella målen,[143] särskilt inte situationen för CS, uppkommer följande fråga.

146. I vilken mån är rättspraxis avseende åtgärder för utvisning av medborgare i en medlemsstat som har dömts för brott relevant när den person som har anmärkningar i belastningsregistret inte är unionsmedborgaren själv, utan en familjemedlem som är tredjelandsmedborgare?

147. Jag anser att denna rättspraxis är relevant under omständigheterna i de förevarande målen, och detta av de skäl som jag anger nedan.

137 — Se, bland annat, dom van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punkt 18), dom Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, punkt 6), dom Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punkt 27), dom Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 33), dom Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, punkt 23), dom Orfanopoulos och Oliveri (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkterna 64 och 65), dom kommissionen/Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, punkt 45), dom kommissionen/Tyskland (C-441/02, EU:C:2006:253, punkt 34) och dom kommissionen/Nederländerna (C-50/06, EU:C:2007:325, punkt 42).

138 — Dom Orfanopoulos och Oliveri (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 65). Denna rättspraxis har integrerats i direktiv 2004/38, där det i skäl 1 anges bland annat att rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium är en ”primär, individuell rätt” som unionsmedborgarskapet ger varje unionsmedborgare.

139 — Se artikel 4.3 FEU.

140 — Dom Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punkt 51) och dom Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712, punkt 30).

141 — Se, för ett liknande resonemang, Néraudau-d’Unienville, E., *Ordre public et droit des étrangers en Europe. La notion d’ordre public en droit des étrangers à l’aune de la construction européenne*, Bruylant, 2006, s. 424.

142 — Se, bland annat, dom van Duyn (41/74, EU:C:1974:133), dom Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34), dom Rutili (36/75, EU:C:1975:137), dom Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172), dom Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6), dom Orfanopoulos och Oliveri (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262), dom kommissionen/Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74), dom kommissionen/Tyskland (C-441/02, EU:C:2006:253) och dom kommissionen/Nederländerna (C-50/06, EU:C:2007:325).

143 — Vad gäller Alfredo Rendón Marín avser jag här naturligtvis situationen med avseende på sonen, som är spansk medborgare. Det ska erinras om att jag med avseende på dottern, som är polsk medborgare, ovan har dragit slutsatsen att deras situation omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/38. Om den hänskjutande domstolen emellertid skulle anse att Alfredo Rendón Marín och hans dotter inte uppfyller de villkor som anges i direktivet (se ovan punkt 106), är bedömningen i punkt 146 och följande punkter tillämplig även på situationen för Alfredo Rendón Marín och hans båda barn.

148. För det första innehåller direktiv 2004/38, som jag har påpekat ovan, de kriterier som har utvecklats i rättspraxis avseende bland annat begränsningar i uppehållsrätten av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

149. För det andra är dessa kriterier enligt artikel 27.1 i direktiv 2004/38 tillämpliga inte endast på unionsmedborgare som uppehåller sig i en annan medlemsstat än den där de är medborgare, utan också på deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap.

150. Alfredo Rendón Marín [144] och CS har förvisso inte erhållit sin härledda uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38. [145] Deras uppehållsrätt följer i stället av den omständigheten att de båda är föräldrar till var sitt barn som är unionsmedborgare och som de ensamma har den faktiska vårdnaden om och att en utvisning av dem skulle medföra att deras respektive barn förlorade ”möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter” som de har i egenskap av unionsmedborgare, enligt den rättspraxis som följer av domen Ruiz Zambrano. [146]

151. Jag kan inte se varför rättspraxis avseende åtgärder för utvisning av medborgare i en medlemsstat som har dömts för brott inte skulle vara analogt tillämplig också på dem, eftersom deras situation omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

152. Att tvärtom anse att denna rättspraxis inte är tillämplig på Alfredo Rendón Maríns och CS fall skulle enligt min mening leda till en inkonsekvent behandling av härledd uppehållsrätt beroende på om den följer av direktiv 2004/38 eller artikel 20 FEUF, såsom denna har tolkats i domen Ruiz Zambrano. [147] Skulle det då kunna godtas att de begränsningar av den härledda uppehållsrätten som vidtas av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ser olika ut, beroende på om uppehållsrätten i fråga följer av primärrätten eller sekundärrätten?

153. Jag anser att Alfredo Rendón Maríns situation perfekt illustrerar denna inkonsekvens. Som kommissionen helt korrekt har påpekat framgår behovet av konsekvens särskilt tydligt i denna situation där de båda barnen har olika medborgarskap och direktiv 2004/38 är tillämpligt endast på situationen för ett av barnen och därigenom på faderns härledda uppehållsrätt.

154. Kan en sådan inkonsekvens tillåtas?

155. Kan det även tillåtas att undantaget avseende allmän ordning eller säkerhet tolkas så, att minderåriga unionsmedborgare och deras föräldrar som är tredjelandsmedborgare behandlas olika vad gäller den grad av skydd som erbjuds mot utvisningsåtgärder, beroende på i vilken medlemsstat de är medborgare?

156. Mot bakgrund av ovanstående överväganden är jag övertygad om att det är lämpligt att rättspraxis avseende utvisningsåtgärder som vidtas mot medborgare i en medlemsstat som har dömts för brott analogt tillämpas även på utvisningsåtgärder som vidtas mot unionsmedborgares föräldrar som är tredjelandsmedborgare och har dömts för brott, inom ramen för den härledda uppehållsrätt som dessa föräldrar har enligt den rättspraxis som följer av domen Ruiz Zambrano. [148]

157. Kommissionen har med rätta påpekat att det skydd som föreskrivs i direktiv 2004/38 borde utgöra åtminstone en miniminorm som ska iakttas när, såsom i förevarande fall, tredjelandsmedborgaren är förälder till en unionsmedborgare och har uppehållsrätt i unionen i enlighet med domen Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). Kommissionen har även påpekat att det skydd och de principer

144 — I det fallet att direktiv 2004/38 inte skulle vara tillämpligt. Se ovan punkt 106.

145 — Se artikel 3.1 i direktiv 2004/38.

146 — C-34/09, EU:C:2011:124.

147 — C-34/09, EU:C:2011:124.

148 — C-34/09, EU:C:2011:124.

som fastställs i artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38 endast på ett mer detaljerat sätt uttrycker det som redan ryms i proportionalitetsprincipen, vilken ligger till grund för dessa artiklar. Detta skydd föreskrivs lika uttryckligt i artikel 21.1 FEUF, där det anges att varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.

158. Det tycks mig framför allt logiskt att bedömningen ovan i punkterna 93 och 104 avseende situationen för Alfredo Rendón Marín och hans dotter, som är polsk medborgare, överförs på prövningen av hans situation med avseende på sonen, som är spansk medborgare, eller med avseende på båda hans barn, för det fallet att den hänskjutande domstolen efter sin prövning skulle anse att dottern, som är polsk medborgare, inte uppfyller villkoren i direktiv 2004/38.

159. Nu kvarstår att bedöma den motivering till utvisningsbeslutet som Förenade kungariket har anfört.

b) Bedömning av undantaget avseende allmän ordning eller säkerhet som har åberopats av Förenade kungarikets regering

160. Det ska erinras om att till skillnad från vad som var fallet i det mål som ledde till domen Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), i vilket den belgiska regeringen inte hade åberopat undantaget avseende allmän ordning eller säkerhet, har Förenade kungarikets regering åberopat detta undantag i förevarande mål. Det ska därför prövas av domstolen.

161. Förenade kungarikets regering har i sina yttranden gjort gällande att beslutet om utvisning av CS på grund av hennes grovt brottsliga beteende antogs av hänsyn till allmän ordning, eftersom hennes beteende utgör ett tydligt hot mot ett av medlemsstatens legitima intressen, det vill säga respekt för den sociala sammanhållningen och de samhälleliga värderingarna. Förenade kungarikets regering har påpekat att Court of Appeal i förevarande fall hade slagit fast att det brott som CS gjort sig skyldig till var grovt.[149]

162. När det för det första gäller bestämmelserna i fråga har den hänskjutande domstolen angett att inrikesministeriet enligt dessa bestämmelser är skyldigt att anta ett beslut om utvisning avseende en icke-brittisk medborgare som befunnits skyldig till ett brott och dömts till minst tolv månaders fängelse,[150] utom om detta ”skulle innebära en kränkning av den dömdes rättigheter enligt unionens fördrag”.

163. Det förefaller således som om det i dessa bestämmelser fastställs en systematisk och automatisk koppling mellan att en person döms för brott och att en utvisningsåtgärd vidtas, eller så föreligger det i vart fall en presumtion om att den berörda medborgaren ska utvisas från Förenade kungariket, vilket utesluter en avvägning av de legitima intressena och beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

164. När det för det andra gäller CS beteende har hon, såsom framgår av begäran om förhandsavgörande, befunnits skyldig till ett grovt brott för vilket hon har dömts till tolv månaders fängelse.

149 — Enligt de handlingar som domstolen innehar tog Court of Appeal som en förmildrande omständighet hänsyn till att CS har vårdnaden om ett minderårigt barn. I annat fall hade ”påföljden utan tvekan blivit längre”.

150 — Se även ovan punkt 13.

165. Eftersom utvisningsbeslutet i fråga avser en tredjelandsmedborgare som är förälder till en minderårig unionsmedborgare och innebär att unionsmedborgaren förlorar möjligheten att åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av ställningen som unionsmedborgare, kan ett fängelsestraff på ett år inte resultera i ett utvisningsbeslut enligt bestämmelserna i fråga ”utan att en avvägning görs av förefintliga legitima intressen”. [151]

166. Vid denna avvägning ska den behöriga nationella myndigheten beakta de faktorer som anges i nedanstående punkter, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

167. Det framgår av rättspraxis [152] att det i princip inte är möjligt att utvisa en medborgare i en medlemsstat eller en av dennes familjemedlemmar enbart på grund av en brottmålsdom. [153] En utvisningsåtgärd ska grundas på en individuell granskning i det enskilda fallet. Den berörda personens beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. [154] Det är således på grundval av den berörda personens personliga beteende som medlemsstaten eventuellt kan fatta beslut om utvisning. Det ska följaktligen, enligt min mening, undersökas vad i CS beteende eller i det brott hon gjort sig skyldig till som antingen kan utgöra ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet [155] eller kan föranleda tvingande hänsyn till allmän säkerhet som kan motivera ett beslut om utvisning från Förenade kungariket. [156] Eftersom det av begäran om förhandsavgörande framgår dels att CS hade haft permanent uppehållstillstånd i Förenade kungariket sedan år 2005, dels att hennes barn, som är unionsmedborgare, är minderårigt, bör jag i mitt resonemang utgå från ett av dessa båda kriterier.

168. Eftersom den minderåriga unionsmedborgaren i förevarande fall eventuellt tillfälligt måste lämna unionens territorium i dess helhet vid en utvisning av modern, ska barnet i fråga enligt min mening åtnjuta det förstärkta skydd som följer av begreppet ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet”. Endast tvingande hänsyn till allmän säkerhet kan således motivera ett beslut om utvisning av CS, om beslutet innebär att hennes barn måste följa med henne.

169. Med beaktande av den kortfattade redogörelsen för de faktiska omständigheterna i begäran om förhandsavgörande är det svårt att exakt bedöma dels graden av fara för samhället som ett brott av det slag som CS gjort sig skyldig till utgör, dels vilka eventuella följder ett sådant brott kan ha för den allmänna ordningen eller säkerheten i den berörda medlemsstaten.

151 — Domstolen har slagit fast att ”[d]et ankommer på den behöriga nationella myndigheten att beakta den särskilda rättsliga ställningen hos de personer som omfattas av [unionsrätten] och den grundläggande betydelsen av principen om fri rörlighet för personer, vid bedömningen av hur förefintliga legitima intressen skall avvägas”, se dom Orfanopoulos och Oliveri (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 96).

152 — Dom Orfanopoulos och Oliveri (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262), dom Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708), och dom I. (C-348/09, EU:C:2012:300).

153 — Se även artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38.

154 — Dom Orfanopoulos och Oliveri (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 95), dom Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 48), och dom I. (C-348/09, EU:C:2012:300, punkt 30).

155 — Begreppet ”allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet” i artikel 28.2 i direktiv 2004/38 är tillämpligt på ”*unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar*, oavsett medborgarskap, som har permanent uppehållsrätt”. Min kursivering.

156 — I artikel 28.3 i direktiv 2004/38 används detta begrepp med avseende på beslut om utvisning av underåriga unionsmedborgare. Det anges även att underåriga får utvisas om det är nödvändigt för barnets bästa.

170. Det ska erinras om att domstolen har slagit fast att *allmän säkerhet* omfattar en medlemsstats såväl inre som yttre säkerhet. [157] Den har särskilt slagit fast att ”den allmänna säkerheten kan påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen”. [158] Domstolen har även slagit fast att kampen mot organiserad olaglig narkotikahandel, [159] terrorism [160] och sexuellt utnyttjande av barn [161] omfattas av begreppet allmän säkerhet.

171. Varje hot mot den allmänna ordningen och säkerheten i en medlemsstat måste i detta sammanhang vara verkligt och faktiskt. Vid bedömningen av den berörda personens beteende ska följaktligen risken för återfall undersökas. [162]

172. Inom ramen för denna bedömning ska de grundläggande rättigheter som domstolen garanterar iakttas, särskilt rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, vilken fastställs i artikel 7 i stadgan och artikel 8 i Europakonventionen, [163] och rätten till iakttagande av proportionalitetsprincipen.

173. För att bedöma om en utvisningsåtgärd står i proportion till det legitima mål som eftersträvas, i förevarande fall skyddet för allmän ordning eller säkerhet, ska hänsyn tas till brottets art och svårhetsgrad, hur länge den berörde uppehållit sig i staten, den berördes ålder, [164] hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering i bosättningsmedlemsstaten och banden till ursprungslandet.

174. Enligt praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna måste det, bland annat vid ett sådant beslut om utvisning som avses i förevarande fall, avgöras huruvida det finns särskilda omständigheter som gör det berättigat att dra slutsatsen att de nationella myndigheterna inte har gjort en avvägning av motstridiga intressen, särskilt barnets intresse av att fortsätta sitt familjeliv i den berörda staten, och att de således inte har skyddat den grundläggande rätt till familjelivet som garanteras i artikel 8 i Europakonventionen. [165] De följder som ett utvisningsbeslut kan få för barnet ska således beaktas. Vid avvägningen av förefintliga intressen ska det beaktas att barnets bästa ska komma i främsta rummet. [166] Särskild uppmärksamhet ska fästas vid barnets ålder, dess situation i den eller de berörda medlemsstaterna och i vilken grad det är beroende av föräldrarna. [167]

157 — Dom Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

158 — Ibidem (punkt 44 och där angiven rättspraxis).

159 — För ett liknande resonemang, ibidem (punkterna 45 och 46).

160 — Se dom Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712).

161 — Se dom I. (C-348/09, EU:C:2012:300).

162 — Domstolen har slagit fast att även om förekomsten av ett sådant hot ”tyder på en benägenhet hos den berörda personen att uppföra sig på samma sätt även i framtiden, är det dock också möjligt att det tidigare uppförandet i sig uppfyller villkoren för att kunna anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen”. Se, för ett liknande resonemang, dom Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 29).

163 — Se, för ett liknande resonemang, dom Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 50). Se även Europadomstolens dom av den 3 oktober 2014 i målet Jeunesse mot Nederländerna (GC), nr 12738/10, 114–122 §§ den 3 oktober 2014.

164 — Det krävs mycket starka skäl för att motivera ett avlägsnande av en unionsmedborgare som lagligt har tillbringat den större delen av, om inte hela, sin barndom och ungdom i den mottagande medlemsstaten. Se dom Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 53) och, för ett liknande resonemang, bland annat Europadomstolens dom av den 23 juni 2008 i målet Maslov mot Österrike (GC), nr 1638/03, 61 § och följande paragrafer, Europadomstolen 2008.

165 — Se även Europadomstolen Jeunesse mot Nederländerna (GC), nr 12738/10, 118 §, den 3 oktober 2014.

166 — Ibidem, 118 §. Se även Europadomstolen Neulinger och Shuruk mot Schweiz (GC), 135 §, Europadomstolen 2010, och Europadomstolen X. mot Lettland (GC), nr 27853/09, 96 §, Europadomstolen 2013.

167 — Ibidem, 118 §. Se även Europadomstolen Tuquabo-Tekle m.fl. mot Nederländerna nr 60665/00, 44 §, den 1 december 2005.

175. Mot bakgrund av att domstolen har funnit att en medlemsstat i syfte att bevara den allmänna ordningen eller säkerheten kan anse att de brott som förtecknas ovan i punkt 170 utgör ett hot mot samhället som kan motivera särskilda åtgärder mot utlänningar som överträder lagstiftningen i fråga,[168] kan slutsatsen dras att brottet i fråga omfattas av begreppet allmän säkerhet under förutsättningen att det har följder som skadar den allmänna säkerheten, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma.

c) Slutsats i denna del avseende mål C-165/14

176. Artikel 20 FEUF, såsom den tolkats mot bakgrund av domarna Zhu och Chen[169] och Ruiz Zambrano[170], utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en tredjelandsmedborgare som är förälder till och ensam har vårdnaden om minderåriga barn som är unionsmedborgare automatiskt ska nekas uppehållstillstånd av det skälet att han har anmärkningar i belastningsregistret, när nämnda nekande leder till att barnen måste lämna unionens territorium.

d) Slutsats i denna del avseende mål C-304/14

177. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen svarar att artikel 20 FEUF ska tolkas så, att den i princip utgör hinder för att en medlemsstat utvisar en tredjelandsmedborgare, som är förälder till och ensam har den faktiska vårdnaden om ett barn som är medborgare i medlemsstaten, till ett land som inte är medlem i unionen, när detta skulle medföra att barnet, som är unionsmedborgare, förlorade möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som det har i egenskap av unionsmedborgare. En medlemsstat kan emellertid vidta en sådan åtgärd under särskilda omständigheter, förutsatt att

— proportionalitetsprincipen respekteras och åtgärden grundar sig på medborgarens personliga beteende, vilket måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse, och

— åtgärden grundar sig på tvingande hänsyn till allmän säkerhet.

178. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida detta är fallet i det mål den har att pröva.

VII – Förslag till avgörande

179. Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågorna från Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) och Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (överinstans (avdelning för mål om invandring och asyl) i London) på följande sätt:

I mål C-165/14:

Artikel 21 FEUF och Europarlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka

168 — Se, för ett liknande resonemang, dom Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 54).

169 — C-200/02, EU:C:2004:639.

170 — C-34/09, EU:C:2011:124.

en tredjelandsmedborgare som är förälder till och är underhållsskyldig för ett minderårigt barn som är unionsmedborgare och bor med honom i den mottagande medlemsstaten automatiskt ska nekas uppehållstillstånd när han har anmärkningar i belastningsregistret.

Artikel 20 FEUF, såsom den tolkats mot bakgrund av domarna Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) och Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), utgör hinder för dessa nationella bestämmelser enligt vilka en tredjelandsmedborgare som är förälder till och ensam har vårdnaden om minderåriga barn som är unionsmedborgare automatiskt ska nekas uppehållstillstånd av det skälet att han har anmärkningar i belastningsregistret, när nämnda nekande leder till att barnen måste lämna Europeiska unionens territorium.

I mål C-304/2014:

Artikel 20 FEUF ska tolkas så, att den i princip utgör hinder för att en medlemsstat utvisar en tredjelandsmedborgare, som är förälder till och ensam har den faktiska vårdnaden om ett barn som är medborgare i medlemsstaten, till ett land som inte är medlem i Europeiska unionen, när detta skulle medföra att barnet, som är unionsmedborgare, förlorade möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som det har i egenskap av unionsmedborgare. En medlemsstat kan emellertid vidta en sådan åtgärd under särskilda omständigheter, förutsatt att

— proportionalitetsprincipen respekteras och åtgärden grundar sig på medborgarens personliga beteende, vilket måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse, och

— åtgärden grundar sig på tvingande hänsyn till allmän säkerhet.

Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida detta är fallet i det mål den har att pröva.